



ДОКЛАД ЕКРН ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(пятый цикл мониторинга)

Принят 4 декабря 2018 года

Опубликован 5 марта 2019 года

ECRI Secretariat
Directorate General II - Democracy
Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

ДОКЛАД ЕКРН ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(пятый цикл мониторинга)

Принят 4 декабря 2018 года

Опубликован 5 марта 2019 года

Просьба отметить, что настоящий документ является переводом. В случае сомнений просьба обращаться к оригиналам на английском и французском языках

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
РЕЗЮМЕ	9
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	13
I. ОБЩИЕ МОМЕНТЫ	13
1. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О БОРЬБЕ ПРОТИВ РАСИЗМА И РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ	13
- ПРОТОКОЛ № 12 К ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА (ЕКПЧ)	13
- НАЛИЧИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, СООТВЕТСТВУЮЩЕГО ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕКОМЕНДАЦИИ (ОПР) № 7 ЕКРН.....	13
- УГОЛОВНОЕ ПРАВО.....	13
- ГРАЖДАНСКОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО.....	14
- ОРГАНЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВЕНСТВА	14
2. ЯЗЫК НЕНАВИСТИ.....	15
- ИНФОРМАЦИЯ	16
- РАЗЖИГАНИЕ НЕНАВИСТИ В ПОЛИТИЧЕСКИХ И ДРУГИХ ПУБЛИЧНЫХ ДИСКУРСАХ.....	16
- РАЗЖИГАНИЕ НЕНАВИСТИ В СМИ И В ИНТЕРНЕТЕ.....	18
- ЧРЕЗМЕРНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ И ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ АНТИЭКСТРЕМИСТСКИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ	22
3. НАСИЛИЕ НА ПОЧВЕ РАСИЗМА, ГОМОФОБИИ И ТРАНСФОБИИ	24
- ИНФОРМАЦИЯ	24
- РЕАКЦИЯ ВЛАСТЕЙ	26
4. ПОЛИТИКА ИНТЕГРАЦИИ	27
- РОМА/ЦЫГАНЕ	28
- БЕЖЕНЦЫ И ЛИЦА В ПОИСКАХ ВРЕМЕННОГО УБЕЖИЩА	31
- ТРУДОВЫЕ МИГРАНТЫ ИЗ ДРУГИХ ЧАСТЕЙ БЫВШЕГО СССР	32
II. МОМЕНТЫ, ПРИСУЩИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	33
1. ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ЧЕТВЕРТОГО ЦИКЛА	33
2. РАСОВОЕ ПРОФИЛИРОВАНИЕ И ДРУГИЕ НЕПРАВОМЕРНЫЕ ДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ	34
3. ЗАКОН ОБ ИНОСТРАННЫХ АГЕНТАХ	35
4. ЗАПРЕЩЕНИЕ СВИДЕТЕЛЕЙ ИЕГОВЫ	36
5. ПОЛИТИКА БОРЬБЫ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ И НЕТЕРПИМОСТЬЮ К ЛГБТ	37
- ИНФОРМАЦИЯ	37
- ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	38
- СМЕНА ПОЛА	40
- СВОБОДА СОБРАНИЙ	41
- ДИСКРИМИНАЦИЯ ЛГБТ В ДРУГИХ ВАЖНЫХ СФЕРАХ ЖИЗНИ ОБЩЕСТВА	42
ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	45
ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ	47
БИБЛИОГРАФИЯ	51

ПРЕДИСЛОВИЕ

Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН), учрежденная Советом Европы, является независимым органом по правам человека, специализирующимся на проблемах, касающихся расизма и нетерпимости. В ее составе — независимые, беспристрастные эксперты, отбираемые на основе их морального авторитета и доказанного опыта работы по противодействию расизму, ксенофобии, антисемитизму и нетерпимости.

Руководствуясь своим уставом, ЕКРН ведет мониторинг стран, анализируя положение, связанное с расизмом и нетерпимостью в каждом из государств-членов Совета Европы и разрабатывая предложения и рекомендации для решения выявляемых таким образом проблем.

Мониторинг ЕКРН касается всех стран-членов, на равных условиях. Работа ведется пятилетними циклами, ежегодно охватывается 9-10 стран. Доклады в рамках первого цикла были завершены в конце 1998 года, второго — в конце 2002-го, третьего — в конце 2007-го и четвертого — в начале 2014-го. В ноябре 2012 года началась работа над докладами в рамках пятого цикла.

Работа по подготовке докладов включает в себя анализ документов, посещение соответствующей страны, после чего проводится конфиденциальный диалог с ее властями.

Доклады ЕКРН не являются результатом расследований или свидетельских показаний. Они представляют собой анализ немалых объемов информации, получаемой из самых разных источников. Рассматриваются документы из большого числа национальных и международных письменных источников. Местные визиты дают возможность встретиться непосредственно с заинтересованными (как правительственными, так и неправительственными) сторонами с целью сбора подробной информации. Процесс конфиденциального диалога с национальными властями позволяет последним, если они считают необходимым, прокомментировать проект доклада для исправления каких-либо фактических ошибок, которые могут в нем оказаться. По завершении диалога власти стран могут, если они того пожелают, потребовать, чтобы их мнения были приложены к окончательному докладу ЕКРН.

В пятом цикле доклады по странам посвящаются четырем темам, единым для всех государств-членов: (1) законодательные вопросы, (2) разжигание ненависти, (3) насилие, (4) политика интеграции и ряд тем, характерных для каждой из них в отдельности. невыполненные, либо выполненные частично, промежуточные рекомендации, сделанные в четвертом цикле, в этом цикле мониторинга возобновляются.

В рамках пятого цикла вновь запрашивается осуществление в первоочередном порядке каких-либо двух рекомендаций из доклада. Промежуточный контроль за выполнением этих двух рекомендаций проводится ЕКРН не позднее истечения двух лет со времени публикации настоящего доклада.

Настоящий доклад подготовлен ЕКРН под свою ответственность. Отражена ситуация на 22 июня 2018 года; события, имевшие место после этой даты, не отражены ни в анализе, ни в содержащихся в докладе выводах и предложениях.

РЕЗЮМЕ

После принятия 20 июня 2013 г. четвертого доклада ЕКРН по Российской Федерации, в ряде областей отмечается прогресс.

Принят закон о региональных Уполномоченных по правам человека, которые были назначены во всех субъектах Российской Федерации. В 2015 году создано Федеральное агентство по делам национальностей¹, осуществляющее мониторинг межнациональных и межконфессиональных отношений и профилактику конфликтных ситуаций.

В последние годы число убийств на расовой почве сократилось, как и, в целом, число насильственных преступлений. К настоящему времени резко снизилось количество неонацистских проявлений и организованных радикальных групп. Полиция прошла переподготовку по вопросам выявления преступлений на почве ненависти, а также в области религиозной и культурной терпимости; каждые три года переподготовку проходят прокуроры, специализирующиеся на экстремистских преступлениях.

Был принят «Комплексный план мероприятий по социально-экономическому и этнокультурному развитию цыган в Российской Федерации на 2013 - 2014 годы», а также новый план на период с 2018 по 2020 год.

Государственная миграционная политика на 2012-2025 гг. содержит ссылки на интеграцию лиц, признанных беженцами, а также лиц, получивших временное убежище. Доступ к здравоохранению, образованию и трудоустройству предоставляется им на тех же основаниях, что и гражданам России. С 2014 года оказывалась незамедлительная и широкомасштабная помощь большому числу людей, спасающихся от вооруженного конфликта на востоке Украины²; интеграционная поддержка включала предоставление жилья и курсов профессиональной переподготовки.

Под Москвой был создан миграционный центр «Сахарово» — «единое окно» для мигрантов, пользующихся безвизовым режимом въезда, для получения ими документов, обеспечивающих лучшую защиту при поисках работы. Утверждается, что центр способствовал сокращению незаконной миграции и незаконной занятости.

В феврале 2018 года вышло новое положение Министерства здравоохранения о выдаче справок о коррекции пола, предусматривающее более ясную и простую процедуру регистрации изменения гендерных признаков.

ЕКРН приветствует эти позитивные события в Российской Федерации. Однако, несмотря на достигнутый прогресс, некоторые вопросы вызывают беспокойство.

Не было предпринято никаких шагов для принятия комплексного гражданского и административного законодательства по борьбе с дискриминацией; действующие положения остаются отраслевыми и разбросаны по различным законам.

¹ Название учреждения переводилось как «Federal Agency for Ethnic Affairs» либо «Federal Agency for Nationalities Affairs», но российские власти проинформировали ЕКРН, что официальный перевод теперь звучит как «Federal Agency for Nationality Affairs».

² Все упоминания в настоящем докладе «вооруженного конфликта на востоке Украины» относятся к продолжающемуся в некоторых районах Донецкой и Луганской областей вооруженному конфликту (см. также документ Комитета министров Совета Европы CM/Del/Dec(2016)1254 и пятый доклад ЕКРН по Украине).

Политическими и религиозными лидерами допускается значительное число гомофобных, трансфобных, расистских и ненавистнических высказываний. Риторика против ЛГБТ³ превратилась в одну из наиболее распространенных форм языка ненависти, выражающуюся в объявлении гомосексуализма болезнью или преступлением. Неизбежно укореняясь в общественном сознании, такая риторика ведет к стигматизации ЛГБТ и нетерпимости по отношению к ним. Антимусульманский язык ненависти проявляется в ассоциации ислама с терроризмом, митингах и петициях против строительства мечетей. Уровень нетерпимости по отношению к украинцам значительно возрос с 2014 года в результате незаконной аннексии Российской Федерацией Республики Крым и города Севастополя и российского военного вмешательства, приведшего к вооруженному конфликту на востоке Украины. Нетерпимая публичная риторика все так же остается безнаказанной.

По-прежнему вызывает озабоченность чрезмерное применение антиэкстремистского законодательства и злоупотребление им. Федеральный перечень экстремистских материалов в настоящее время насчитывает около 4.200 пунктов. Число преследований за экстремистскую деятельность чрезвычайно велико, и с каждым годом растет, лишь 0,4% дел завершаются оправдательными приговорами. Процедура блокирования доступа к веб-сайтам, иногда без постановления суда, может использоваться для фильтрации или цензуры интернета, ограничения доступа к организациям, считающимся нежелательными, и для подавления инакомыслия.

Расистскому насилию чаще всего подвергаются выходцы из Центральной Азии и другие лица неславянской внешности, рома/цыгане⁴ и темнокожие. Появились сообщения, что в апреле 2017 года более 100 мужчин, считающихся геями, были арестованы и содержались под стражей в Чеченской Республике. Как утверждается, они подвергались жестокому обращению и пыткам, их принуждали раскрывать личности других ЛГБТ.

Национальный план мероприятий в интересах рома/цыган (2013-2014 г.) всесторонней оценке не подвергался — как и его осуществление —, налицо серьезные недостатки с точки зрения его результативности. Не подверглось законодательному определению и запрету расовое профилирование. Эта практика полиции по-прежнему широко распространена и выражается, в частности, в произвольных проверках документов и необоснованных арестах мигрантов из Центральной Азии и с Кавказа, а также рома/цыган.

Двадцатого апреля 2017 года Верховный суд объявил экстремистской организацией Административный центр Свидетелей Иеговы в Российской Федерации, постановив ликвидировать его вместе со всеми его 395 местными организациями Свидетелей Иеговы, и конфисковать их имущество.

Закон «О некоммерческих организациях» (закон «Об иностранных агентах») и его жесткое применение подрывает гражданскую активность и защиту уязвимых групп населения. В 2013 году рядом законодательных изменений был введен запрет предоставления несовершеннолетним информации о так называемых нетрадиционных сексуальных отношениях. Двусмысленность этих условий и их потенциально широкий охват оказали сдерживающее влияние на организации, работающие с ЛГБТ, и на благо ЛГБТ. В Российской Федерации не признается ни одна форма однополых партнерств.

³ Перед визитом ЕКРН в Российскую Федерацию в феврале 2018 года власти страны проинформировали секретариат ЕКРН о своем непризнании компетенции ЕКРН в области защиты и продвижения прав ЛГБТ. ЕКРН приняла это заявление к сведению, но все же включила в настоящий доклад тему о дискриминации в отношении ЛГБТ, как это было сделано в отношении всех других государств-членов в рамках пятого цикла мониторинга (см. также §106).

⁴ Термин "Рома" включает в себя не только ромов, но и синти, кали, ашкали, "египтян", манушей и родственные группы населения в Европе, наряду с кочующими, что бы охватить большое разнообразие групп.

В настоящем докладе ЕКРН просит власти принять меры в некоторых областях, и в этой связи выступает с рядом рекомендаций. Некоторые из них описаны здесь.

Во все действующее законодательство следует внести изменения, прямо подразумевающие включение прав на самостоятельное определение сексуальной ориентации и гендерной идентификации в перечень защищенных от дискриминации. Это, в частности, касается статей 282, 136 и 63 Уголовного кодекса, а также статьи 3 Трудового кодекса и статьи 5 закона Российской Федерации «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Необходимо создать независимый орган по обеспечению равенства, занимающийся борьбой с расизмом и нетерпимостью.

В первую очередь российским властям следует отменить законодательный запрет на распространение информации о гомосексуализме среди несовершеннолетних (закон о так называемой «пропаганде нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних»), в соответствии с постановлением Европейского суда по правам человека по делу *«Баев против России»*.*

Необходимо пересмотреть антиэкстремистское законодательство и порядок его применения. Властям следует следить за тем, чтобы те или иные меры реагирования на экстремистские преступления, включая разжигание ненависти, не использовались для подавления законной критики политики правительства, политической оппозиции или религиозных убеждений.

Следует содействовать сотрудничеству и постоянному диалогу между ЛГБТ-сообществом и полицией с целью совершенствования информирования, предотвращения и борьбы с насилием на почве гомофобии и трансфобии.

Следует создать независимый от полиции и прокуратуры орган, полномочный расследовать все жалобы на действия полиции.*

Властям следует провести оценку эффективности своей деятельности в отношении рома/цыган — в частности, национальный план мероприятий в их интересах — в целях принятия конкретных мер и обеспечения прогресса в надлежащем и достаточно крупном масштабе. Необходимо заботиться о том, чтобы дети рома/цыган всегда и в полной мере интегрировались в обычные учебные заведения и не создавались отдельные «цыганские классы». Следует усилить интеграцию беженцев и лиц, получающих временное убежище.

В закон «О некоммерческих организациях» следует внести изменения. Необходимо, в частности, отказаться от термина «иностранный агент», отменить право на регистрацию организаций без их согласия и прибегать к юридическим санкциям лишь при серьезных нарушениях.

Власти должны пересмотреть свою позицию и отменить запрещение Свидетелей Иеговы, а также отказаться от всех связанных с этим мер, касающихся их детей.

* Данная рекомендация подлежит промежуточному контролю со стороны ЕКРН не позднее чем через два года после публикации настоящего доклада.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

I. ОБЩИЕ МОМЕНТЫ

1. Законодательство о борьбе против расизма и расовой дискриминации¹

- **Протокол № 12 к Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ)**

1. Российская Федерация до сих пор не ратифицировала Протокол № 12, подписанный ею 4 ноября 2000 года. ЕКПЧ считает, что этот документ, предусматривающий полное запрещение дискриминации, важен в борьбе против расизма и расовой дискриминации.

2. ЕКПЧ вновь рекомендует Российской Федерации ратифицировать Протокол № 12 к Европейской конвенции о правах человека.

- **Наличие законодательства, соответствующего общеполитической рекомендации (ОПР) № 7² ЕКПЧ.**

- **Уголовное право**

3. В следующем ниже анализе основное внимание уделяется пробелам в уголовном праве Российской Федерации в сравнении с ОПР № 7 ЕКПЧ о законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.

4. Пункт 1 статьи 282 Уголовного кодекса предусматривает наказание за публичное разжигание ненависти или вражды, а также унижение человеческого достоинства какого-либо лица или группы лиц по признаку пола, расы, национальности (имеется в виду национальное или этническое происхождение), языка, происхождения, религии и принадлежности к какой-либо социальной группе. Наказания включают штрафы, принудительные работы и тюремное заключение сроком до двух лет. При сравнении с §18a ОПР № 7 ЕКПЧ отмечается отсутствие санкций за подстрекательство к насилию и дискриминации. Кроме того, в перечне оснований отсутствуют такие признаки дискриминации, как цвет кожи и гражданство. Пункт 2 этой статьи предусматривает более суровое наказание за те же деяния, совершенные лицом или организованной группой с применением насилия или угрозой его применения. Вопреки §18 ОПР № 7, в Уголовном кодексе не упоминаются публичные оскорбления, и хотя по статье 128 диффамация признается преступлением, никакие основания этого не приводятся.

5. Статья 354.1 УК РФ предусматривает уголовную ответственность, в частности, за публичное отрицание фактов, установленных приговорами Нюрнбергского трибунала по военным преступлениям и за одобрение этих преступлений, а также за распространение ложных сведений о действиях СССР во время Второй мировой войны. Отсутствуют признаки умаления тяжести и оправдания этих преступлений, как того требует §18e ОПР № 7. Претензии ЕКПЧ также имеют к ограничению значения этих фактов Второй мировой войной и связанных с ней событий, в то время как ее ОПР носит более общий характер и касается геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений.

¹ Согласно общей политической рекомендации (ОПР) № 7 ЕКПЧ, понятие «расизм» подразумевает убежденность в том, что такие признаки, как «раса», цвет кожи, язык, религия, национальность или национальное или этническое происхождение оправдывают неуважение к лицу или группе лиц либо превосходство какого-либо лица или группы лиц. Понятие «расовая дискриминация» подразумевает обращение, основанное на таких признаках, как «раса», цвет кожи, язык, религия, национальность или национальное или этническое происхождение, что не имеет объективного и разумного оправдания.

² Законодательство о сексуальной ориентации и гендерной принадлежности. См. раздел, посвященный борьбе с дискриминацией и нетерпимостью в отношении ЛГБТ.

6. Что касается отягчающих обстоятельств (§ 21 ОПР № 7), ЕКРН отмечает, что некоторые уголовные преступления, такие, как убийство и различные формы телесных повреждений³, предусматривают более суровые наказания, когда они мотивированы политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненавистью или ненавистью в отношении какой-либо социальной группы. Кроме того, Статья 63 Уголовного кодекса предусматривает более строгое наказание за любое другое правонарушение, мотивированное таким же образом. Власти считают, что эти положения охватывают элементы языка и гражданства, однако ЕКРН всегда выступает за их конкретное включение в перечень признаков во избежание какой-либо правовой неопределенности.
7. Наконец, Уголовный кодекс не предусматривает уголовной ответственности юридических лиц за преступления, связанные с расизмом и расовой дискриминацией, в отличие от положений § 22⁴ ОПР № 7.
8. ЕКРН рекомендует включить в Уголовный кодекс следующие преступления: публичное подстрекательство к насилию и дискриминации; публичные оскорбления расистского характера; умаление тяжести и оправдание с расистской целью геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений; расовая дискриминация при осуществлении (приватной) деятельности; уголовная ответственность юридических лиц. Кроме того, властям следует обеспечить включение понятий цвета кожи, языка и гражданства во все соответствующие статьи Уголовного кодекса.

- **Гражданское и административное право**

9. В своем четвертом докладе ЕКРН настоятельно рекомендовала принять всеобъемлющее гражданское и административное законодательство по борьбе с дискриминацией, включая расовую дискриминацию, опираясь на свою ОПР № 7. ЕКРН сожалеет, что не было предпринято никаких шагов в этом направлении и что действующие положения против дискриминации остаются отраслевыми и разбросаны по различным законам, таким, например, как Трудовой кодекс и закон «Об основах здравоохранения». Как отмечалось в четвертом докладе ЕКРН, это способствует повсеместному непониманию того, что представляет собой дискриминация, и важности недискриминации как одного из основных прав человека.
10. ЕКРН вновь настоятельно рекомендует принять всеобъемлющее антидискриминационное законодательство, устанавливающее четкий запрет прямой и косвенной дискриминации во всех сферах жизни и по всем признакам, в соответствии с ее Общеполитической рекомендацией № 7.

- **Органы по обеспечению равенства⁵**

11. В своем четвертом докладе ЕКРН вновь рекомендовала создать независимый орган, специализирующийся на борьбе против расизма и расовой дискриминации (орган по обеспечению равенства). Отмечается, что в апреле 2015 года было создано Федеральное агентство по делам национальностей⁶ (см. также раздел ниже, посвященный интеграции). Хотя этот орган уполномочен вести борьбу с расизмом и расовой дискриминацией, и может рассматривать жалобы, с которыми к нему обращаются как по государственным, так и по частным вопросам, он не

³ Для получения более подробной информации см. §15 четвертого доклада ЕКРН.

⁴ Согласно российской правовой доктрине, преступниками могут считаться только физические лица.

⁵ В опубликованном 27 февраля 2018 г. пересмотренном варианте ОПР № 2 термин «Национальные специализированные органы» (National specialised bodies) был заменен на термин «Органы по обеспечению равенства» (Equality bodies).

⁶ Название учреждения переводилось как «Federal Agency for Ethnic Affairs» либо «Federal Agency for Nationalities Affairs», но российские власти проинформировали ЕКРН, что официальный перевод теперь звучит как «Federal Agency for Nationality Affairs».

является независимым органом и не выполняет многие из функций, изложенных в пересмотренном ОПР 2 ЕКРН. В частности, это касается оказания поддержки лицам, подвергающимся дискриминации или нетерпимости, и для ведения судебных процессов от их имени.⁷

12. Уполномоченный по правам человека (омбудсмен) остается в Российской Федерации единственным независимым органом по этим вопросам. Однако он является типичным омбудсменом, обладающим полномочиями только в государственном, но не в частном секторе, и не имеет конкретного мандата на борьбу с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью. ЕКРН была проинформирована о том, что за последние пять лет Уполномоченный по правам человека получил всего лишь около 200 жалоб, связанных с дискриминацией (27 в 2017 году).
13. ЕКРН вновь настоятельно рекомендует создать независимый орган по обеспечению равенства, специализирующийся на борьбе с расизмом и нетерпимостью, как того требует пересмотренная ОПР № 2 ЕКРН.
14. В своем четвертом докладе ЕКРН рекомендовала согласовать полномочия, функции и деятельность региональных уполномоченных по правам человека в целях обеспечения согласованности их деятельности на всей территории страны и создания учреждений региональных уполномоченных по правам человека в тех субъектах Федерации, которые их еще не имеют. ЕКРН с удовлетворением отмечает принятие закона о региональных уполномоченных по правам человека и их назначение с 2016 года во всех субъектах Российской Федерации. Она, в частности, приветствует позитивную оценку, данную многими организациями гражданского общества активной и прогрессивной работы регионального уполномоченного по правам человек в Санкт-Петербурге, в том числе в отношении прав ЛГБТ.

2. Язык ненависти⁸

15. Основные наказания за подстрекательство к ненависти указаны в статье 282 УК РФ. Кроме того, наказание за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности предусматривает статья 280. Эти статьи, наряду с рядом других⁹, подпадают под раздел Уголовного кодекса, озаглавленный «преступления против государственной власти», и касаются так называемых экстремистских преступлений. Федеральный закон 2002 года «О противодействии экстремистской деятельности» содержит перечень действий, определяемых как экстремистские, включая разжигание социальной, расовой, этнической или религиозной ненависти. Кодекс об административных правонарушениях запрещает производство и распространение материалов, объявленных экстремистскими. В связи с этим, ЕКРН отмечает, что российские власти установили специальный правовой порядок, касающийся «экстремизма», под который подпадает язык ненависти.
16. Самостоятельность в определении сексуальной ориентации и гендерной идентичности не упоминаются в качестве оснований, защищенных от дискриминации, ни в одном из положений о языке ненависти (см. §111).

⁷ См. §§10, 13 и 14 ОПР № 2 ЕКРН.

⁸ В соответствии с § 15 ОПР ЕКРН о борьбе с ненавистническими высказываниями, термин «язык ненависти» означает в информационно-пропагандистской практике любой формы поощрение или подстрекательство, унижение, ненависть и поношение человека или группы лиц, а также любое притеснение, оскорбление, формирование негативных стереотипных представлений, стигматизацию или угрозы в отношении такого лица или группы лиц и оправдание всех вышеперечисленных высказываний признаками «расы», цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, возраста, физических недостатков, языка, религии или убеждений, пола, гендерной принадлежности, гендерной идентичности, сексуальной ориентации и других личностных характеристик или состояний.

⁹ Статья 282.1 о создании экстремистского сообщества и статья 282.2 о деятельности экстремистского сообщества.

- **Информация**

17. В своем четвертом докладе ЕКРН рекомендовала создать эффективную систему контроля за ситуацией, касающейся всех преступлений, мотивированных расовой ненавистью. В 2008-2015 гг. Российская Федерация не сообщала БДИПЧ ОБСЕ данные о преступлениях на почве ненависти. Данные, сообщенные в 2016 году, говорят о 1450 экстремистских преступлениях, зарегистрированных полицией без разбивки по мотивам или типам преступления. Информация собирается Следственным комитетом¹⁰, которому была предоставлена исключительная компетенция расследовать преступления экстремистского характера. Статистические данные, собранные Следственным комитетом, направляются в Генеральную прокуратуру, которая их систематизирует и публикует. По данным органов власти, в 2017 году было зарегистрировано 1521 правонарушение экстремистского характера. Из них, согласно государственной статистике, 985 касались статьи 282 Уголовного кодекса и 310 были зарегистрированы по статье 280. С использованием интернета связано 1051 дело. Таким образом, подавляющее большинство экстремистских преступлений связано с той или иной формой публичного подстрекательства к ненависти. Однако эти данные не разбиты далее по различным мотивам ненависти, что могло бы дать полезную информацию. Кроме того, поскольку отягчающие обстоятельства, предусмотренные статьей 63 Уголовного кодекса, упоминаются редко — возможно, в связи с тем, что многие преступления против личности влекут за собой применение более серьезных мер наказания (см. § 6) — ЕКРН не обнаружила информации о них.
18. ЕКРН рекомендует властям дополнительно разбивать информацию о делах, связанных со статьей 282, по различным мотивам разжигания ненависти. Следует также собирать и публиковать информацию о применении статьи 63 Уголовного кодекса.
19. Власти проинформировали ЕКРН о том, что число случаев экстремизма растет с каждым годом. В 2017 году рост составил 4,9% по сравнению с 2016 годом. В 2015 году в Следственный комитет поступило около 500 дел об экстремизме.

- **Разжигание ненависти в политических и других публичных дискурсах**

20. Как сообщается, государственные чиновники и политики допускают значительное количество расистских высказываний, особенно во время избирательных кампаний¹¹. Основные их мишени — мигранты с Кавказа и Центральной Азии, мусульмане и украинцы. В дискурсе общественных деятелей, политиков и религиозных лидеров регулярно фигурируют гомофобные, трансфобные и ненавистнические высказывания.
21. Что касается риторики, направленной против ЛГБТ, ЕКРН отмечает, что она стала одной из наиболее распространенных форм языка ненависти. Это часто проявляется в выражениях, объявляющих гомосексуализм болезнью, грехом или преступлением¹². Например, владелец одной из московских продуктовых сетей сделал гомофобию центральным идеологическим постулатом своих магазинов, вывесив плакаты о том, что «педикам не обслуживаются» или «содомиты не допускаются»¹³.

¹⁰ Следственный комитет является в России основным федеральным следственным органом, подотчетным Президенту страны. По закону он отвечает за инспектирование полицейских сил, за борьбу с коррупцией в полиции и с неправомерными действиями полиции, а также за ведение расследований в местных органах власти и федеральных правительственных органах.

¹¹ См., например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) ООН, 2017.

¹² *Open Democracy*, 2017.

¹³ Радио «Свобода», «Свободная Европа», 2017.

22. Особую тревогу вызывает тот факт, что гомофобные настроения активно подогреваются Президентом Российской Федерации и Русской православной церковью. В июне 2017 года Президент Путин в интервью писателю и кинорежиссеру Оливеру Стоуну пояснил, что его политика борьбы с ЛГБТ (см. раздел о дискриминации и нетерпимости по отношению к ЛГБТ) проистекает из обязанности главы государства поддерживать традиционные семейные ценности, поскольку однополые отношения не порождают детей¹⁴. Патриарх Русской православной церкви, который является ключевым сторонником законов и политики, направленной против ЛГБТ, имеет репутацию яркого их ненавистника и выступает против однополых браков как «очень опасного предвестника апокалипсиса»¹⁵. В результате стигма и нетерпимость по отношению к ЛГБТ-сообществу укоренились в общественном сознании и ЛГБТ, как сообщается, живут в «состоянии постоянного беспокойства» или «беспокойства, граничащего со страхом»¹⁶ (см. также §41).
23. ЕКРН также обеспокоена тем, что незадолго до апрельских выборов 2018 года на YouTube появилось видео, предупреждающее россиян о том, что если они не проголосуют на президентских выборах, то рискуют увидеть, как их страна превратится в дружественное геям государство. Непонятно, кто изготовил это видео, но многие считают, что это сделало правительство¹⁷. ЕКРН не известен ни один чиновник, осудивший это видео.
24. В публичных выступлениях по-прежнему выражается ненависть к мусульманам. Она проявляется в ассоциации ислама с терроризмом¹⁸, митингах и петициях против строительства мечетей в различных регионах России¹⁹. ЕКРН обеспокоена тем, что в результате протестов местными властями приостанавливалось или запрещалось их возведение, например, в Калининграде и Ульяновске²⁰.
25. С другой стороны, еврейские общины информировали ЕКРН о том, что проявления антисемитизма в последние годы сократились. Однако несмотря на отсутствие традиционного антисемитизма, отдельные инциденты по-прежнему имеют место. Например, в январе 2017 года вице-спикер Госдумы выступил с комментарием, в котором евреи обвинялись в предполагаемом разрушении церквей, и это не вызвало ни реакции, ни поддержки, ни осуждения²¹.
26. С 2014 года, в результате незаконной аннексии Российской Федерацией Республики Крым и города Севастополя и российского военного вмешательства, приведшего к вооруженному конфликту на востоке Украины²², значительно возросла нетерпимость к украинцам. В основном это имеет политическую направленность, изображая украинцев врагами России²³.

¹⁴ *Pink News*, 2017a.

¹⁵ *Pink News*, 2017b.

¹⁶ Pulitzer Center, 2015.

¹⁷ *The Guardian*, 2018a; *Independent Online*, 2018.

¹⁸ Беккин, 2017.

¹⁹ Беккин, 2017.

²⁰ Беккин, 2017.

²¹ *Newsweek*, 2017.

²² Все упоминания в настоящем докладе «вооруженного конфликта на востоке Украины» относятся к продолжающемуся в некоторых районах Донецкой и Луганской областей вооруженному конфликту (см. также документ Комитета министров Совета Европы CM/DeI/Dec(2016)1254 и пятый доклад ЕКРН по Украине).

²³ АДЦ «Мемориал», 2017.

- Разжигание ненависти в СМИ и в интернете

27. Сообщается, что в значительной степени «язык ненависти» проявляется в традиционных СМИ и в интернете, в частности, в социальных сетях. Что касается традиционных средств массовой информации, ЕКРН отмечает, что правительство или проправительственные лица владеют примерно 66% из 2.500 телевизионных станций, включая все шесть национальных каналов. Кроме того, правительство или контролируемые им компании непосредственно владеют более чем 60% из 45.000 зарегистрированных в стране местных газет и периодических изданий²⁴.
28. В средствах массовой информации весьма распространены сообщения, направленные против ЛГБТ. Широко известно, что проправительственные СМИ рисуют образ России как убежища традиционных ценностей. Распространяется мнение, что быть геем означает страдать психическим заболеванием, а однополый брак подобен браку с собакой²⁵. В документальном фильме, транслировавшемся 2 марта 2017 года на частном канале РЕН-ТВ, комментатор заявил, что «на Западе борются за право называть больных и извращенцев здоровыми людьми»²⁶.
29. Как известно, некоторые средства массовой информации продолжают распространять негативные стереотипы и предрассудки в отношении этнических меньшинств, в том числе о рома/цыганах²⁷. Внимание ЕКРН привлек телевизионный документальный фильм «Бремя цыган», который 21 марта 2016 года транслировался по государственному каналу «Россия-1». Он содержал негативные стереотипы о рома/цыганах и распространял ошибочные представления о них. В фильме преуменьшаются заслуги известных российских и зарубежных представителей ромской/цыганской общины, он сосредоточен на фактах преступности и наркоторговли²⁸. Однако Роскомнадзор²⁹ не выявил в этом документальном фильме нарушений Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». В настоящее время ведется расследование, инициированное Московским антиэкстремистским центром Управления внутренних дел.
30. Что касается интернета, ЕКРН отмечает, что в российской социальной сети «ВКонтакте» (аналог Facebook) можно обнаружить много примеров языка ненависти. Власти сообщили ЕКРН, что, поскольку число ежедневно посещающих сеть «ВКонтакте» составляет более 460 миллионов человек, именно на этом ресурсе совершается наибольшее количество экстремистских преступлений. Похоже, что постоянной мишенью разжигания ненависти ультраправыми во «ВКонтакте» являются мусульмане как религиозная группа.³⁰

- Язык ненависти в футболе

31. ЕКРН отмечает широкое распространение в российском футболе оскорбительных высказываний. Это выражается в расистских оскорблениях,

²⁴ Государственный департамент США, Бюро по демократии, правам человека и труду, 2016.

²⁵ ЕС против *Disinfo*, 2017.

²⁶ ЕС против *Disinfo*, 2017.

²⁷ Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) ООН, 2017.

²⁸ *Roma Times*, 2016.

²⁹ Роскомнадзор (Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций) был создан в 2008 году как федеральный орган исполнительной власти по надзору за средствами массовой информации (включая электронные) и массовой коммуникации, информационными технологиями и телекоммуникациями. Контролирует соблюдение законодательства при обработке персональных данных и ведении радиочастотной деятельности. Является подразделением Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, имеет филиалы во всех субъектах Российской Федерации.

³⁰ «СОВА», 2018.

агрессивных националистических, антисемитских и гомофобных высказываниях и оскорбительных жестах. Чаще всего они обращены к чернокожим игрокам команд противников. Например, во время товарищеской встречи Россия-Франция в марте 2018 года, перед Кубком мира, российские болельщики имитировали крики обезьян в адрес французских футболистов.³¹ Начатое административное разбирательство было прекращено ввиду недостатка доказательств.

- **Реакция властей**

32. Язык ненависти вызывает у ЕКРН особую тревогу не только потому, что он нередко становится первым шагом на пути к насилию, но и из-за его психологически пагубных последствий для тех, кому он адресован и для социальной сплоченности в целом. Соответствующие ответные меры принимаются по правоохранительным каналам (уголовные, гражданско-правовые и административные санкции), действуют также другие механизмы противодействия последствиям, такие, как профилактика, самоцензура и противодействие высказываниям.
33. Что касается уголовного законодательства, ЕКРН была проинформирована властями о том, что в 2017 году было возбуждено 1.109 уголовных дел в связи с экстремизмом и осуждено 755 человек (66 из которых были несовершеннолетними). ЕКРН высоко оценивает жесткий подход российских властей к борьбе с экстремизмом, как уже отмечалось в четвертом докладе. По данным информационно-аналитического центра «СОВА» (российская неправительственная организация, осуществляющая контроль за применением антиэкстремистского законодательства), большая часть высказываний, разжигающих ненависть и подпадающих под уголовные санкции, состоит из злобной расистской или джихадистской пропаганды и других форм враждебности и нетерпимости, требующих принятия силовых мер. ЕКРН отмечает также увеличение числа приговоренных к фактическому лишению свободы за экстремистские преступления, включая разжигание ненависти³². В то же время она ссылается на раздел ниже (§§44-52), в котором выражается тревога в связи с чрезмерным применением и злоупотреблением антиэкстремистским законодательством.
34. В своем четвертом докладе ЕКРН настоятельно призывала власти продолжать усилия по недопущению использования интернета для распространения расистских и ксенофобных комментариев и материалов. Основным законодательством в этой области является Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и информационной безопасности». Согласно статье 15.1, этого закона блокировка доступа к сайтам, содержащим запрещенные законом материалы, в том числе контент, признанный судом экстремистским, осуществляется регулятором СМИ. Таковым является Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор³³). Это делается в рамках одной автоматизированной информационной системы под названием «Единый реестр³⁴ доменных имен, веб-сайтов и сетевых адресов». Реестр позволяет идентифицировать сайты, содержащие информацию, запрещенную к распространению на всей территории страны³⁵. Реестр содержит более

³¹ *The Guardian*, 2018b. За расистское скандирование болельщиков Российский футбольный союз был позднее оштрафован ФИФА

³² «СОВА» и др., 2017.

³³ См. сноску 32.

³⁴ zip.io, блокировка Роскомнадзором.

³⁵ Владельцы веб-сайтов имеют право оспорить ограничения доступа в суде.

70.000 статей и продолжает расти. Власти проинформировали ЕКРН о том, что более 37.000 экстремистских материалов были заблокированы или удалены из интернета; к ним относятся веб-сайты некоторых исламистских групп и Свидетелей Иеговы (см. также §§46, 49 и 101). Кроме того, в соответствии со статьей 15.3 того же закона Генеральный прокурор может обязать Роскомнадзор ограничить доступ к сайтам, поддерживающим экстремистскую деятельность (в том числе) и без постановления суда. Власти проинформировали ЕКРН о том, что данный механизм блокировки является высокоэффективным и что только за первое полугодие 2018 года было заблокировано более 2.400 информационных ресурсов. Была также удалена незаконная информация с более чем 23.000 сайтов, в том числе со страниц в сети «ВКонтакте», принадлежащих ненавистническому противотатарскому сообществу, и с сайтов многочисленных террористических организаций.

35. В своем четвертом докладе ЕКРН вновь рекомендовала Российской Федерации подписать и ратифицировать Конвенцию о киберпреступности и дополнительный протокол к ней, касающийся криминализации актов расистского и ксенофобного характера, совершаемых с помощью компьютерных систем. ЕКРН выражает сожаление по поводу того, что эти документы до сих пор не подписаны или не ратифицированы³⁶, и вновь призывает власти сделать это из-за вызывающего тревогу объема материалов, пропагандирующих в интернете ненависть на расовой почве.
36. ЕКРН отмечает, что Федеральное агентство по делам национальностей (см. также §11) создало систему мониторинга состояния межэтнических и межрелигиозных отношений и ранней профилактики конфликтных ситуаций. Это достигается путем мониторинга угроз в интернете и в социальных сетях, прогнозирования конфликтов на самых ранних этапах, что позволяет властям на федеральном, региональном и местном уровнях принимать меры для предотвращения их дальнейшей эскалации. Однако Агентство не публикует выводы или какую-либо информацию о своих полномочиях и о том, как оно функционирует. Хотя большинство организаций гражданского общества знало о создании Агентства, никому не было что-либо известно о его реальной работе.
37. ЕКРН рекомендует создать специальный веб-сайт Федерального агентства по делам национальностей и опубликовать информацию о его полномочиях и деятельности. Этот веб-сайт может также включать инструмент для сообщения о преступлениях на почве ненависти, включая язык ненависти.
38. Что касается самоцензуры в СМИ, то принятый Конгрессом журналистов России в 1994 году Кодекс их профессиональной этики определяет ряд их прав и обязанностей³⁷. Статья 5 Кодекса гласит, что при исполнении своих профессиональных обязанностей журналисты должны, в частности, противодействовать любым признакам экстремизма, таким как пол, раса, язык, религия, политические или иные убеждения, социальное и национальное происхождение; уважать честь и достоинство людей, ставших объектами их профессионального внимания; воздерживаться от любых пренебрежительных намеков или комментариев в отношении расы, национальности, цвета кожи, религии, социального происхождения, пола

³⁶ Власти заявили, что считают, в частности, статью 32b Конвенции о киберпреступности прямым нарушением государственного суверенитета и, следовательно, неприемлемой. Эта статья предусматривает, что какая-либо сторона может без согласия другой стороны открывать или получать через компьютерную систему на своей территории, хранящиеся у другой стороны компьютерные данные, если сторона получает законное и добровольное согласие лица, имеющего законное право раскрывать эти данные стороне с помощью этой компьютерной системы.

³⁷ Thomson Reuters Foundation, 2016.

или физических недостатков. Кодекс не содержит каких-либо положений о санкциях за нарушения.

39. Что касается членов парламента (депутатов), то по закону они обязаны соблюдать требования этики (статья 9 закона «О статусе депутатов»). Однако формализованного кодекса не существует, а нормы поведения содержатся в регламентах Государственной Думы и Совета Федерации. В частности, депутаты должны воздерживаться от грубых или оскорбительных выражений, наносящих ущерб чести и достоинству членов парламента и других лиц. В случае нарушения, наказания включают лишение слова на разные сроки, вплоть до одного месяца. Комиссия по этике Госдумы сообщила ЕКРН, что в прошлом году наказания применялись в 48 случаях. В настоящее время обе палаты разрабатывают кодекс поведения, однако, как известно, они этим занимаются на протяжении последних 15 лет³⁸.
40. ЕКРН рекомендует, чтобы обе палаты российского парламента приняли кодекс этики, запрещающий расистские, гомофобные, трансфобные и ненавистнические высказывания, и предусматривающий наказание за них.
41. ЕКРН придает большое значение борьбе с разжигающими ненависть, высказываниями посредством прямого противостояния им и осуждения, явственно демонстрируя деструктивность и неприемлемость таких высказываний. Особо важный вклад в борьбу могут вносить общественные деятели, поскольку авторитет, которым они пользуются, оказывает значительное влияние на людей. В сообщениях указывается, что ненавистнические высказывания, выражаемые лидерами мнений, политиками и религиозными лидерами, которые способствуют публичному дискурсу, который становится все более оскорбительным и нетерпимым, остаются не только безнаказанными³⁹, но и безответными (см., Например, §25). Кроме того, попытки общественных деятелей оправдать существование предрассудков и нетерпимости в отношении конкретных групп населения (в особенности ЛГБТ) лишь множат и усиливают враждебность по отношению к ним (см. §22). ЕКРН известен лишь один пример реакции на гомофобное видео, продемонстрированное на YouTube (см. §23), когда один из противоборствующих кандидатов осудил его как подстрекательство к ненависти по отношению к ЛГБТ-сообществу⁴⁰. В этом контексте ЕКРН также высоко оценивает позитивную и конструктивную позицию регионального Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге, который, по сообщениям гражданского общества, предпринял неординарные усилия для налаживания диалога между полицией и ЛГБТ с целью обеспечения защиты проводимых ими мероприятий.
42. ЕКРН рекомендует властям поощрять оперативное реагирование на язык ненависти общественных деятелей — в частности, политиков и религиозных лидеров —, которые не только осуждают его, но и стремятся укреплять ценности, которым этот язык угрожает.
43. И наконец, о футболе. ЕКРН приветствует шаги, предпринятые в связи с проведением чемпионатом мира по футболу в Российской Федерации летом 2018 года. В феврале 2017 года был восстановлен пост инспектора по борьбе с расизмом. ЕКРН была проинформирована о том, что Российский футбольный союз создал систему мониторинга матчей, когда наблюдатели направлялись на игры с высоким риском для выявления болельщиков, ведущих себя неподобающим образом, и привлечения клубов к ответственности за их поведение. Для дальнейших указаний по этому

³⁸ Совет Европы, ГРЕКО, 2017.

³⁹ Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) ООН, 2017.

⁴⁰ *The Guardian*, 2018a; *Independent Online*, 2018.

вопросу, ЕКРН ссылается на свою ОПР №12 «О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области спорта».

- **Чрезмерное применение и злоупотребление антиэкстремистским законодательством**
44. ЕКРН имеет серьезные претензии к антиэкстремистскому законодательству. В своем четвертом докладе она выражала обеспокоенность по поводу его обширности, недостатка ясности и ввиду возможности различных его толкований, что ведет к произволу при применении федерального закона «О борьбе с экстремистской деятельностью». Он может применяться как по отношению к чрезвычайно серьезным террористическим актам, так и к банальным ситуациям, не содержащим какого-либо насилия. Отмечая, что Верховный суд издал в 2011 году распоряжение о толковании экстремистской деятельности, ЕКРН тем не менее настоятельно рекомендовала в первоочередном порядке пересмотреть определение экстремизма с тем, чтобы оно применялось только к серьезным делам, связанным с ненавистничеством или с насилием. В своих выводах от 17 марта 2016 года, ЕКРН отметила, что ее рекомендация выполнена не была. С того времени власти проинформировали ЕКРН, что Пленум Верховного суда подтверждал свое толкование экстремистской деятельности другим своим постановлением от ноября 2016 года⁴¹. Поэтому власти считают, что существующая правовая база обеспечивает безусловные гарантии соблюдения прав человека и пересмотра не требует. ЕКРН отмечает, что такая точка зрения не разделяется международными организациями, среди которых Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации и Комитет ООН по правам человека.⁴²
 45. В своем четвертом докладе ЕКРН также настоятельно рекомендовала четко определить в законодательстве критерии, которые должны соблюдаться при объявлении каких бы то ни было материалов экстремистскими. Эта рекомендация также не была выполнена. Кроме того, ЕКРН по-прежнему обеспокоена процедурой объявления материалов экстремистскими. На практике экспертам предлагается вынести заключение, которое составляет основу любого судебного разбирательства. Закон не устанавливает квалификационных требований к экспертам, и они, как правило, отбираются из местных учебных заведений, в том числе специалисты по таким дисциплинам, как лингвистика, политология, психология и религия⁴³. В гражданском обществе существует широкий консенсус, что зачастую они не способны справиться с задачей, и это может вести к таким серьезным последствиям, как лишение свободы.
 46. В ведущемся Министерством юстиции федеральном перечне экстремистских материалов в настоящее время насчитывается около 4.200 позиций. Это книги, видеоматериалы, веб-сайты, страницы в социальных сетях и музыкальные произведения.⁴⁴ Среди последних обновлений — исламская религиозная литература, книги о преследуемых за веру христианках, брошюры Свидетелей Иеговы, фундаменталистская православная брошюра, атеистические материалы и публикации политических оппонентов.⁴⁵
 47. Что касается возможного чрезмерного использования законодательства, то, как отмечалось выше (см. §19), число преследований за экстремистскую деятельность чрезвычайно велико и с каждым годом растет. В основном,

⁴¹ Изменения в постановление № 11 от 28 июня 2011 года внесены постановлением № 41 от 3 ноября 2016 года.

⁴² См. ОПР № 15 ЕКРН, пояснительная записка, §63.

⁴³ Roudik, 2014.

⁴⁴ «COVA» и др., 2017.

⁴⁵ www.sova-center.ru/en/misuse/reports-analyses/2017/09/d37819/.

экстремизм имеет вид он-лайн деятельности; по данным НПО, около 85% обвинительных приговоров в подстрекательстве связаны с материалами, размещенными в интернете. Власти связывают этот рост не с совершением большего числа экстремистских преступлений, а с более эффективным их выявлением и расследованием правоохранительными органами. ЕКРН приветствует это повышение эффективности, однако отмечает заявления организаций гражданского общества о том, что полиция, освоив технологию расследования онлайн-контента, как правило, берется за незначительные дела, которые легко расследуются, но не всегда связаны с ненавистническими высказываниями, оправдывающими репрессии.⁴⁶ Например, в отчетах за 2016 год подчеркивалось, что за неспособность блокировать запрещенный контент или удалять запрещенные книги наказывались библиотеки, школы и интернет-клубы, которые не могли уследить за постоянными обновлениями федерального списка экстремистских материалов.^{47 48}

48. ЕКРН далее отмечает чрезвычайно высокий процент обвинительных приговоров за экстремистские преступления, притом, что лишь около 0,4% дел заканчиваются оправдательными приговорами. Согласно сообщениям, судебная власть в России недостаточно независима и судьи по-прежнему подвергаются давлению со стороны влиятельных политических и экономических кругов, что еще более усугубляется системой уголовного правосудия, которая выступает за позицию обвинения, что противоречит принципу равенства сторон.⁴⁹ НПО выражают обеспокоенность по поводу соблюдения принципа презумпции невиновности.
49. Что касается злоупотребления законодательством, ЕКРН напоминает о выраженной в ее четвертом докладе озабоченности по поводу того, что закон используется в качестве инструмента подавления выражающих политически непопулярные мнения лиц или организаций и религиозных меньшинств. В 2016 году поступали сообщения о нападениях, угрозах, цензуре, арестах и приговорах к тюремному заключению, как в отношении журналистов, так и обычных граждан, которые размещали или делились политически деликатной информацией в интернете.⁵⁰ Например, в апреле 2016 года мать-одиночка была в Екатеринбурге приговорена к 320 часам исправительных работ за обмен гиперссылками на материалы, в которых критиковалось военное вмешательство, приведшее к вооруженному конфликту на востоке Украины, расцененные как «оскорбительные и унижающие достоинство российских граждан».⁵¹ Свидетели Иеговы также являются постоянной мишенью законодательства (см. раздел, посвященный темам, касающимся Российской Федерации). По мнению центра «СОВА», около 10% осужденных по уголовным делам не могут считаться экстремистами.⁵²
50. Аналогичная озабоченность была высказана в отношении процедуры блокировки доступа к веб-сайтам, иногда без постановления суда (см. §34), что может использоваться для фильтрации или цензуры интернета, ограничения доступа к организациям, считающимся нежелательными, и для подавления инакомыслия. Например, в 2014 году таким способом были заблокированы блог оппозиционера Алексея Навального и веб-сайт Гарри

⁴⁶ «СОВА» и др., 2017.

⁴⁷ Государственный департамент США, Бюро по демократии, правам человека и труду, 2016.

⁴⁸ Roudik, 2014.

⁴⁹ См. материалы Комиссара Совета Европы по правам человека, 2016 и GRECO, 2018.

⁵⁰ Freedom House, 2017.

⁵¹ Государственный департамент США, Бюро по демократии, правам человека и труду, 2016.

⁵² «СОВА» и др., 2017.

Каспарова, известного критика российского правительства.⁵³ ЕКРН ссылается на обширную прецедентную практику Европейского суда по правам человека в отношении свободы выражения мнений (статья 10) и свободный характер политических дебатов в демократическом обществе, а также на свою ОПП № 15 «О борьбе с разжиганием ненависти».⁵⁴

51. Наконец, ЕКРН обеспокоена тем, что антиэкстремистское законодательство применяется избирательно. Например, оно никогда не применялось для борьбы с преступлениями на почве ненависти и ненавистническими высказываниями в отношении ЛГБТ, несмотря на их чрезвычайно широкое распространение (см. выше и §109).

52. Учитывая описанные в §§44-51 проблемы, ЕКРН настоятельно рекомендует властям внести поправки в антиэкстремистское законодательство и изменить его применение. Следует также обеспечить, чтобы различные меры реагирования на экстремистские преступления, в т.ч. такие, как разжигание ненависти, не использовались для подавления законной критики официальной политики, политической оппозиции или религиозных убеждений, следуя общеполитической рекомендации № 15 ЕКРН «О борьбе с разжиганием ненависти».

3. Насилие на почве расизма, гомофобии и трансфобии

53. Пункт 2 статьи 282 Уголовного кодекса, касающийся разжигания ненависти или вражды, а также унижения человеческого достоинства, предусматривает наказание за такие деяния, совершаемые с применением насилия или угрозой его применения. За некоторые другие преступления (убийство, телесные повреждения различной степени тяжести, побои, пытки, хулиганство и вандализм) предусматриваются более суровые наказания, если они мотивированы политической, идеологической, расовой, национальной (в значении этнической) или религиозной ненавистью или совершены в отношении какой-либо социальной группы. Статья 63 Уголовного кодекса предусматривает более строгое наказание за любое иное преступление, мотивированное теми же основаниями.

- Информация

54. Как отмечалось выше, Россия больше не сообщает БДИПЧ-ОБСЕ информацию о преступлениях на почве ненависти. Согласно данным, собранным центром «СОВА»⁵⁵, в 2017 году жертвами расистского насилия стали не менее 71 человека, шестеро из которых были убиты. 28 нападений были мотивированы этнической принадлежностью; наиболее многочисленными жертвами были мигранты из Центральной Азии, после них следовали неустановленные лица «неславянской внешности». В 2016 году 82 человека получили ранения в результате расистских нападений, 10 человек погибли.

55. ЕКРН выражает удовлетворение тем, что, как сообщают власти, число убийств на почве расизма в последние годы⁵⁶ сократилось, а в целом количество насильственных преступлений в 2017 году снизилось более чем на 30% по сравнению с предыдущим годом. В частности, резко сократились неонацистские нападения, а количество организованных радикальных групп в настоящее время снижается, хотя они и не исчезли полностью. ЕКРН поздравляет власти с этим достижением.

⁵³ BBC, 2014; Reuters, 2014.

⁵⁴ См., в частности, ОПП № 15, рекомендацию 10 и Пояснительную записку §§62, 63, 171, 180.

⁵⁵ «СОВА», 2018.

⁵⁶ По данным мониторинга центра «СОВА», в 2012 году было совершено 20 расистских убийств, в 2013-м – 24, в 2014-м – 36, в 2015-м – 12.

56. Помимо жителей Центральной Азии и выходцев из других стран с неславянским населением, жертвами часто становятся рома/цыгане и чернокожие⁵⁷. в феврале 2017 года в Казани неонацистской бандой был зверски убит студент университета из Чада. Ранее эта банда нападала на рабочего из Кыргызстана и студента из Индии. В августе 2017 года в Орле были избиты трое иракских студентов, уголовное расследование хулиганства и избиений еще продолжается. Некоторые из этих нападений, особенно на подростков и женщин, отличались крайней жестокостью.⁵⁸
57. Что касается насилия на почве религиозной ненависти, в 2017 году имели место семь случаев проявления антисемитизма в виде вандализма в синагогах и на еврейских кладбищах (в Калининграде и Петрозаводске), а также в уничтожении мемориальных досок на местах гибели евреев во время Второй мировой войны (Псковская и Тверская области, Волгоград)⁵⁹. В сентябре 2017 года нападению с поджогом подверглись московские офисы федерации еврейских общин России — пострадавших не оказалось, ущерб был минимальным⁶⁰. Случаев антисемитизма с применением насилия над людьми в 2017 году зафиксировано не было. В 2017 году были зарегистрированы два нападения на Свидетелей Иеговы и в 2016 году — 18. Возможно, их совершили люди, вдохновленные кампанией подавления властями этой религиозной группы населения. В то же время, нападениям на религиозной почве редко подвергаются мусульмане — скорее всего потому, что их воспринимают как мигрантов.⁶¹
58. Несмотря на антиукраинскую риторику последних лет, редки нападения на украинцев — потому, возможно, что их труднее идентифицировать. Однако в июле 2017 года в Челябинске было зафиксировано одно нападение: выкрикивая ксенофобские антиукраинские оскорбления, пять скинхедов избили 18-летнего украинца.⁶²
59. Количество нападений на ЛГБТ в 2017 году увеличилось по сравнению с предыдущим годом: в 2017 году ранения получили 11 человек, а в 2016-м один человек погиб и четверо получили ранения⁶³. На большинство жертв нападения были совершены во время участия в мероприятиях ЛГБТ — таких, например, как фестиваль ЛГБТ в Санкт-Петербурге. По данным, собранным российской сетью ЛГБТ, с 2012 по 2015 год в отношении ЛГБТ было совершено 139 преступлений на почве ненависти.⁶⁴ Другие исследования, основанные на анализе почти 5.000 статей в федеральных и региональных газетах и журналах и на новостных сайтах, показывают, что с 2011 по 2016 год российские СМИ сообщили о 363 случаях преступлений против ЛГБТ, среди которых нападения на гей-клубы, насилие в семье, вымогательство и насилие во время политических демонстраций, грабежи.⁶⁵ ЕКРН отмечает, что реальные цифры могут быть выше, так как потерпевшие ЛГБТ не раскрывают личность и не хотят обращаться в правоохранительные органы. Они боятся выходить на улицу, опасаясь принудительного раскрытия своей сексуальной ориентации или гендерной идентичности, а также унижений со стороны полиции.⁶⁶

⁵⁷ Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) ООН, 2017.

⁵⁸ «COVA» и др., 2017.

⁵⁹ «COVA» и др., 2017.

⁶⁰ Arutz Sheva Israel National News, 2017.

⁶¹ «COVA», 2018.

⁶² «COVA», 2018.

⁶³ «COVA», 2018.

⁶⁴ Московская инициативная группа ЛГБТ «Стимул» и др., 2017.

⁶⁵ Open Democracy, 2017

⁶⁶ Pink News, 2017с.

60. Первого апреля 2017 года «Новая газета» сообщила, что в Чеченской Республике были арестованы и помещены под стражу более 100 мужчин, считающихся геями. Как утверждается, они подвергались жестокому обращению и пыткам, их принуждали раскрывать личности других ЛГБТ. По сообщениям, по меньшей мере трое из них были убиты⁶⁷. Продолжают поступать сообщения о жестоком обращении с мужчинами в шести различных лагерях, созданных чеченскими силовиками. Один человек, который был освобожден, сообщил, что он подвергался жестоким допросам, так как чеченские чиновники пытались заставить его сообщить имена и местонахождение большого числа геев. Согласно сообщению другого выжившего, власти региона приказывали родителям убивать своих детей-геев во имя защиты чести.⁶⁸

- Реакция властей

61. Из статистики, собранной центром «СОВА», следует, что в 2015 году за экстремистскую деятельность с применением насилия были осуждены 59 человек, а в 2016 году — 44, в 2017 году произошло существенное снижение: осуждены 24 человека. ЕКРН отмечает, что в апреле 2018 года суд в Санкт-Петербурге признал 18 россиян виновными в совершении 36 преступлений на почве ненависти, включая убийство узбека. Все жертвы этой группы были не русскими, а выходцами, главным образом, с Кавказа и из Центральной Азии. ЕКРН особенно обеспокоена тем, что на момент совершения преступлений 14 из них были моложе 18 лет.⁶⁹ Согласно выполненному в 2016 году исследованию, наиболее активно развивается молодежный экстремизм.⁷⁰

62. ЕКРН рекомендует властям изучить вопрос о серьезности вовлечения молодежи в насилие на почве ненависти и принять меры для предотвращения этого путем, например, подготовки учебных материалов по борьбе с экстремизмом среди молодежи.

63. Власти проинформировали ЕКРН о том, что Министерство внутренних дел регулярно проводит учебно-методическую работу по противодействию экстремизму и создало научно-исследовательскую секцию, объединяющую представителей различных органов, в том числе территориальных подразделений по противодействию экстремизму, Федеральную службу безопасности, Генеральную прокуратуру, а также ведущих ученых. Кроме того, сотрудники полиции проходят подготовку по вопросам выявления преступлений на почве ненависти и аспектам религиозной и культурной терпимости, а прокуроры, специализирующиеся на экстремистских преступлениях, каждые три года проходят переподготовку. ЕКРН призывает власти продолжать активизировать свои усилия по обучению сотрудников правоохранительных органов и, в частности, реагировать на реалии путем включения проблематики ЛГБТ во все учебные мероприятия. Как отмечалось выше, ЛГБТ также испытывают трудности с подачей заявлений о преступлениях на почве ненависти.

64. ЕКРН рекомендует властям поощрять сотрудничество между ЛГБТ-сообществом и полицией для налаживания постоянного диалога между ними, совершенствования отчетности, предотвращения гомофобного и трансфобного насилия и противодействия ему.

⁶⁷ *The Economist*, 2017.

⁶⁸ *Pink News*, 2017d и 2017e.

⁶⁹ Радио «Свобода», «Свободная Европа», 2017.

⁷⁰ Зинченкова и др., 2016.

65. Серьезные обвинения в репрессиях против геев в Чечне привели к появлению призывов международной общественности провести расследование.⁷¹ Последовали опровержения региональных и центральных властей, в конечном итоге Следственный комитет побывал в мае 2017 года на месте событий и обнаружил, что они заброшены.⁷² ЕКРН была проинформирована о том, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации побывал в Чечне для расследования, но не нашел достаточных доказательств в подтверждение обвинений. По данным *ILGA Europe* (Международная ассоциация лесбиянок, геев, бисексуалов, транс- и интерсексуалов, европейское отделение), при репрессиях пострадали около 300 человек. Около 100 из них покинули Российскую Федерацию, 80 переехали в другие части страны, 15 человек погибли в результате пыток, убийств во имя сохранения чести семьи или самоубийств⁷³. ЕКРН считает, что власти должны сохранять бдительность и публиковать результаты всех расследований.
66. ЕКРН отмечает, что помимо ЛГБТ, испытывающих на себе основную тяжесть российской политики охраны «традиционных ценностей», жертвами тенденции становятся и женщины. Более всего они страдают от декриминализации в 2017 году некоторых форм бытового насилия. Это произошло в результате, главным образом, реакции Русской православной церкви на криминализацию в июле 2016 года семейного насилия. ЕКРН сожалеет о том, что таким образом обществу дается мощный сигнал о приемлемости насилия в отношении женщин, что также открывает дорогу дискриминации и предрассудкам по признаку пола, она настоятельно призывает власти пересмотреть новый закон.⁷⁴

4. Политика интеграции

67. Россия — многонациональная страна с давними традициями этнического разнообразия. Перепись 2010 года выявила в Российской Федерации более 190 различных этнических (национальных) групп⁷⁵. В этой связи ЕКРН указывает на материалы Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств⁷⁶, содержащие подробную информацию о правах меньшинств в том, в частности, что касается самоидентификации национальных меньшинств. В данном разделе ЕКРН рассматривает три группы населения и их интеграцию в российское общество: рома/цыгане, беженцы (лица в поисках временного убежища) и трудовые мигранты из стран бывшего СССР. Для оценки их положения будут проанализированы существующие стратегии и меры, принятые властями для содействия более эффективной интеграции, а также сохраняющиеся препятствия и проблемы.
68. В декабре 2012 года была принята стратегия государственной национальной политики на период до 2025 года. Основные цели стратегии состоят в «укреплении общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации)», «сохранении и развитии этнокультурного

⁷¹ Новости Европейского парламента, 2017; Генеральный секретарь Совета Европы, 2017.

⁷² *Pink News*, 2017f.

⁷³ Совет Европы. Конференция «ЛГБТ в Европе — думайте вместе», 2018.

⁷⁴ См. Общую рекомендацию № 35 от 2018 года Совета по правам человека и Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин ООН «О гендерном насилии в отношении женщин», обновляющую их Общую рекомендацию № 19.

⁷⁵ По данным переписи 2010 года, 80,9% населения идентифицировали себя как этнические русские, при этом татары были второй по величине этнической группой страны (3,87%). См. «Группа по правам меньшинств в Европе» (2014): 5.

⁷⁶ Российская Федерация ратифицировала Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (РКНМ) в 1998 г. В последний раз Консультативный комитет РКНМ побывал в стране в октябре 2017 г.

многообразия» и «гармонизации» межнациональных отношений. Она направлена на обеспечение равных прав и свобод, независимо от этнической принадлежности, языка и религии, а также на «адаптацию и интеграцию» мигрантов. Стратегия должна осуществляться в рамках федеральной программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)», целью которой является содействие переходу от этнической российской идентичности к более широкой гражданской российской самоидентификации как основы «гражданской нации», которая может объединять все этносы страны.⁷⁷ ЕКРН в принципе приветствует такой подход, который мог бы стать надлежащей концепцией отражения многообразия страны, построения и укрепления открытого и инклюзивного общества, не отвергая при этом полностью актуальность этнической принадлежности. Вместе с тем ЕКРН отмечает, что несколько наблюдателей указывают на тенденцию, при которой этот подход как к «единству в разнообразии» все более и более смещается (что видно из распределения финансовых ресурсов) в сторону единства в ущерб разнообразию. Например, неправительственная организация АДЦ «Мемориал» приходит к выводу, что есть основания опасаться, что усилия правительства по созданию «единой нации» могут привести к нарушению прав этнических меньшинств.⁷⁸ Поэтому ЕКРН настоятельно призывает власти обеспечить, чтобы формирование гражданской российской идентичности действительно опиралось на полное уважение этнического разнообразия и чтобы это понятие не использовалось в качестве инструмента навязанного сверху национализма (см. также §91).

69. Упомянутое в §11 выше Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН) было создано в 2015 году. В его задачи, в частности, входит «осуществление мер, направленных на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (русской нации)», «обеспечение межнационального согласия», «контроль за реализацией государственной национальной политики» и «профилактика любых форм дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности». ФАДН уполномочен тесно сотрудничать с так называемыми национальными и культурными автономиями, официально признанными представителями соответствующих этнических (национальных) групп.⁷⁹

- **Рома/Цыгане**

70. По оценкам, в Российской Федерации проживает 825.000 рома/цыган⁸⁰, хотя в ходе переписи 2010 года лишь около четверти из этого числа заявили о своей принадлежности к этой группе населения. Ромское/Цыганское население разнообразно и состоит из большого числа общин с разными языками, религиями и местами происхождения.⁸¹ В своих выводах от 2017 года Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) выражал обеспокоенность тем, что представленная Российской Федерацией информация не содержит полной оценки состояния реализации таких экономических и социальных прав, как жилье, образование, занятость и охрана здоровья, в разбивке по этническим группам, в том числе рома/цыган.⁸²

⁷⁷ Четвертый доклад, представленный Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 статьи 25 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 2016: 59; Антидискриминационный центр «Мемориал», 2016: 3.

⁷⁸ АДЦ «Мемориал», 2016: 3

⁷⁹ Четвертый доклад (РКНМ), представленный Российской Федерации, 2016: 7.

⁸⁰ Четвертый доклад, представленный Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 статьи 25 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 2016: 59; Антидискриминационный центр «Мемориал», 2016: 3.

⁸¹ Четвертый доклад ЕКРН по Российской Федерации: §120.

⁸² Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) ООН, 2017: §7.

71. В своем четвертом докладе ЕКРН призвала российские власти завершить разработку и осуществление «Национального плана мероприятий в интересах цыган» в тесном сотрудничестве с представителями ромских/цыганских общин на всех этапах его планирования, реализации и оценки, руководствуясь ее общеполитической рекомендацией №13 «О борьбе с антицыганизмом и дискриминацией в отношении цыган».⁸³ В этой связи ЕКРН с удовлетворением отмечает, что властями был принят «Комплексный план мероприятий по социально-экономическому и этнокультурному развитию цыган в Российской Федерации на 2013 - 2014 годы».⁸⁴ Согласно информации, полученной ЕКРН, это было сделано в сотрудничестве с «Федеральной национально-культурной автономией Российских цыган», председатель которой с того времени состоит членом консультативного совета ФАДН. ЕКРН не смогла установить, являются ли эти консультации в достаточной степени инклюзивными и широкими, чтобы отражать разнообразие российской общины рома/цыган.
72. Согласно информации, представленной Российской Федерацией «Специальному комитету экспертов по вопросам цыган и других кочевых групп населения» (САНРОМ) Совета Европы, план мероприятий в интересах рома/цыган содержит систему их мониторинга на региональном и местном уровне. Мониторинг ведется в целях сбора информации о демографии, уровне социального и экономического развития, числе учащихся и студентов, доступе к получению гражданства, документов, удостоверяющих личность, о владении русским, ромским/цыганским и региональными языками, а также о доступе к социальным услугам, жилью и транспорту.⁸⁵ Однако ЕКРН не получила от властей каких-либо дополнительных подробных сведений о функционировании и эффективности этой системы. Ввиду очевидности того, что в основе надежных, базирующихся на фактах мер реагирования на неудовлетворенные потребности членов цыганской общины лежит достоверность информации, ЕКРН настоятельно призывает власти провести оценку системы мониторинга и, при необходимости, укрепить и модифицировать ее.
73. В качестве главного достижения плана действий в интересах цыган российские власти выделяют пилотный проект, осуществленный в двух школах в Московской и Смоленской областях. В его рамках 71 ромский/цыганский ребенок дошкольного возраста получил знания, необходимые для поступления в школу. Были организованы дополнительные занятия по русскому языку для 50 цыганоязычных детей, 230 родителей и большое число учителей были обучены тому, как помогать цыганским детям в школах. Был также подготовлен двуязычный учебник для цыганоязычных школьников, изучающих русский как второй язык, и методика преподавания русского языка.⁸⁶ Хотя это конкретная инициатива могла оказать положительное влияние на детей, которые ей воспользовались, ЕКРН обеспокоена весьма ограниченными масштабами этого проекта. Учитывая общую численность ромского/цыганского населения в Российской Федерации, имеются серьезные сомнения в эффективности и адекватности «Плана мероприятий по социально-экономическому и этнокультурному развитию цыган в Российской Федерации» и способах его осуществления.

⁸³ Четвертый доклад ЕКРН по Российской Федерации: §127.

⁸⁴ «Комплексный план мероприятий по социальному, экономическому, этническому и культурному развитию цыган на 2013-2014 годы».

⁸⁵ САНРОМ, 2017: 21.

⁸⁶ К числу других результатов относится проведенное FANA исследование «Социально-экономические, этнокультурные и правовые проблемы цыган в России».

74. Власти также проинформировали ЕКРН о том, что в январе 2018 года был принят новый «Национальный план мероприятий в интересах цыган» на период с 2018 по 2020 год. Его приоритетными задачами по-прежнему остаются образование, расширение доступа к получению документов, удостоверяющих личность, и поддержка ромских/цыганских организаций в их культурно-просветительской деятельности. Хотя с «Культурной автономией цыган» велись консультации так же, как при разработке предыдущего плана мероприятий, не была дана углубленная оценка результатов реализации плана на 2013-2014 годы. Как сказано выше, это вызывает сожаление ввиду имеющихся серьезных недостатков плана с точки зрения его результативности.

75. ЕКРН рекомендует властям провести оценку эффективности своей деятельности, связанной с рома/цыганами, в частности, оценить реализацию национальных планов мероприятий в интересах рома/цыган, с целью принятия конкретных мер и достижения прогресса в достаточно широких масштабах, отражающих численность и разнообразие имеющихся в стране ромских/цыганских общин, и проблем, с которыми сталкиваются их члены.

76. Что касается положения учеников из числа рома/цыган, ЕКРН отмечает, что Российская Федерация передала в САНРОМ информацию о создании в некоторых школах специальных «цыганских классов».⁸⁷ ЕКРН обеспокоена тем, что этот факт представляется российскими властями⁸⁸ в качестве инструмента гибкого реагирования на ситуацию и нужды ромских/цыганских детей. Она напоминает российским властям, что следует избегать любой формы этнической сегрегации, в том числе в форме так называемых «цыганских классов»⁸⁹, и в этой связи обращает их внимание на соответствующую прецедентную практику ЕСПЧ.⁹⁰ ЕКРН также обеспокоена сообщениями организаций гражданского общества о других случаях расовой сегрегации в некоторых школах, например в Волгоградской области, когда ромских/цыганских детей отделяли от других учеников во время школьных обедов, пользования школьной библиотекой или занятий спортом. Кроме того, ЕКРН получила от некоторых НПО сведения о том, что администрация школ иногда просит учеников не участвовать в праздновании начала нового учебного года. ЕКРН подчеркивает, что полученная информация может относиться к редким случаям, без каких-либо предположений о том, что соответствующие действия были предприняты по указанию властей или при их попустительстве. Как указывают НПО, власти извещались об этих инцидентах, но ЕКРН отмечает, что ей ничего не известно о каких-либо расследованиях данных сообщений.⁹¹

77. ЕКРН рекомендует российским властям обеспечивать полную интеграцию ромских/цыганских детей в обычные учебные заведения и не создавать отдельных «цыганских классов». Кроме того, власти должны тщательно расследовать заявления о сегрегации в школах ромских учеников, при получении сообщений о таких случаях принимать решительные меры, напоминая всем руководителям школ, что расовая сегрегация запрещена российским законодательством.

⁸⁷ САНРОМ, 2017: 22.

⁸⁸ САНРОМ, 2017: 22.

⁸⁹ См. также ОПР № 13 ЕКРН, §4d.

⁹⁰ См., например, «Сампани и другие против Греции» (№ 32526/05); «Сампани и другие против Греции» (№ 59608/09); «Лавида и другие против Греции» (№ 7973/10).

⁹¹ Власти проинформировали ЕКРН о том, что случаев сегрегации детей рома/цыган в школах официально не зафиксировано, и что в течение 2017-2018 гг. в Комитет по образованию, науке и молодежной политике Волгоградской области никаких жалоб по таким вопросам от родителей или законных опекунов не поступало.

78. Серьезную озабоченность вызывали имевшие место в прошлом принудительные выселения и снос незарегистрированных жилых домов ромов без предоставления надлежащих гарантий (таких, как предварительное рассмотрение соразмерности и консультаций относительно возможных вариантов переселения).⁹² Положение во многих поселениях ромов остается неурегулированным, и ЕКРН не получила никакой информации о мерах, принимаемых властями для предотвращения в будущем новых случаев принудительного выселения без надлежащих гарантий.⁹³ Поэтому она настоятельно призывает российские власти безотлагательно принять необходимые меры.

- **Беженцы и лица в поисках временного убежища**

79. По состоянию на октябрь 2017 года в Российской Федерации зарегистрировано 593 человека со статусом беженца. Около половины из них (294 человека) происходили из Афганистана, второй по величине группой были украинцы (178) и только два сирийца. В то же время временным убежищем (форма дополнительной защиты) располагали 167 762 человека, подавляющее большинство из которых — украинцы (165 485). Кроме того, этим статусом пользовались 1 292 сирийца и 417 афганцев. ЕКРН была проинформирована властями о том, что общее число бенефициаров этой формы защиты быстро сокращается, поскольку для тех, кто бежал от вооруженного конфликта на востоке Украины и кто во многих случаях являются этническими русскими и/или русскоязычными, был разработан специальный ускоренный вариант получения российского гражданства.

80. В Государственной миграционной политике на 2012-2025 годы содержатся ссылки на интеграцию лиц, признанных беженцами и получивших временное убежище. Доступ к здравоохранению, образованию и трудоустройству им предоставляется на тех же основаниях, что и гражданам России. Однако лица, не нашедшие работы, не имеют права на получение социальных пособий. Власти утверждают, что лица, находящиеся в такой ситуации, должны оставаться в первоначальных центрах приема. По всей стране имеется 10 таких центров, но поскольку на них также возложена задача по размещению перемещенных лиц из кавказского региона, а для иностранных граждан есть только 400 мест, то остается неясным, достаточен ли потенциал этих центров. Положение людей, не говорящих по-русски, представляется особо сложным, поскольку власти не обеспечивают обучения русскому языку в качестве стандартной интеграционной меры.⁹⁴ С учетом того, что интеграция в целом и, в частности, трудоустройство, в значительной степени зависит от владения государственным языком, отсутствие широкого доступа к бесплатным курсам русского языка вызывает озабоченность.

81. ЕКРН с удовлетворением отмечает, что с 2014 года российские власти оказали немедленную и масштабную помощь большому числу людей, спасавшихся от вооруженного конфликта на востоке Украины. Интеграционная поддержка включала, в частности, предоставление жилья, а также организацию курсов профессиональной подготовки. Эти меры в целом получили высокую оценку различных организаций гражданского общества, с которыми встречалась ЕКРН, однако они не распространялись

⁹² См., например, «Багдонавичус и другие против России» (№ 19841/06); и Международная федерация прав человека (МФПЧ) / АДЦ «Мемориал» 2008, в частности, пп. 36-43.

⁹³ См. также вопросы, поднятые в этой связи Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам, 2017: §§46-47.

⁹⁴ Некоторые частные предприятия и благотворительные организации предлагают курсы русского языка, но их число ограничено.

на беженцев и лиц в поисках временного убежища, происходящих из других стран.

82. ЕКРН рекомендует властям усилить интеграцию беженцев и обладателей временного убежища (i), применяя имеющийся опыт успешных интеграционных мер по отношению к тем, кто в последние годы бежал от вооруженного конфликта на востоке Украины, а так же к выходцам из других стран; (ii) предоставлять бесплатные курсы русского языка; (iii) давать право на социальные выплаты тем, кто не имеет работы и не располагает достаточными финансовыми средствами.

- **Трудовые мигранты из других частей бывшего СССР**

83. В Российской Федерации проживает большое число трудовых мигрантов из других частей бывшего СССР. Оценки их числа колеблются от двух до пяти миллионов человек в год. В 2011-2015 гг. граждане бывших советских республик составляли около 90% от общего притока признанных мигрантов, при этом большинство разрешений на работу было выдано гражданам Узбекистана (45%), Таджикистана (около 20%) и Украины (9%).⁹⁵ В своем четвертом докладе ЕКРН указала на проблемы, с которыми трудовые мигранты часто сталкиваются при урегулировании своего статуса и суровыми условиями труда. Она также подчеркнула проблемы, вызываемые коррупцией, и неэффективность защиты трудовых мигрантов от злоупотреблений. ЕКРН получила информацию, что многие из этих проблем сохраняются, в частности (но не только), в отношении лиц, не имеющих права на безвизовый въезд, о котором говорится ниже.⁹⁶

84. В 2018 году делегация ЕКРН посетила находящийся в пригороде Москвы миграционный центр «Сахарово»⁹⁷. Недавно построенный центр задумывался как «единое окно», в основном, для мигрантов, пользующихся правом безвизового въезда. Он доступен гражданам Азербайджана, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана и Украины и дает право на получение «патента», позволяющего искать работу.⁹⁸ Там мигранты проходят все необходимые административные процедуры: подача требуемых документов, медицинский осмотр, проверка знаний русского языка и гражданского состояния (правовые и биографические моменты), снятие отпечатков пальцев. Через 10 дней выдается патент. У ЕКРН остались положительные впечатления от посещения. Она была проинформирована о том, что центр способствовал сокращению нелегальной миграции и незаконной занятости, и что патентная система обеспечивает лучшую защиту трудовых мигрантов. Власти считают, что, поскольку в настоящее время эта процедура стала доступнее, патентная система способствовала сокращению эксплуататорской практики посреднических агентств. Эти заведения пользовались сложившейся ситуацией, предлагая оформить необходимые документы и трудовой договор — как правило, за весьма высокую плату. Это зачастую приводит к получению рабочими-мигрантами неполных или недействительных документов, что ставит их в весьма уязвимое положение. ЕКРН не располагает информацией об условиях в аналогичных центрах в других частях страны, однако призывает власти применять передовой опыт центра «Сахарово» и в других подобных учреждениях.

⁹⁵ Институт миграционной политики, 2017.

⁹⁶ См. также «Группа по правам меньшинств, Европа», 2014: 11.

⁹⁷ Его не следует путать с находящимся в непосредственной близости иммиграционным следственным изолятором.

⁹⁸ Граждане Белоруссии и Казахстана имеют право работать в РФ без патента или разрешения в иной форме.

85. Несмотря на отсутствие доказательств того, что эксплуатация трудовых мигрантов работодателями ослабла в результате введения патентной системы, страдающим от нее лицам стало легче жаловаться на такую практику. Это связано еще и с тем, что патенты не привязаны к конкретному работодателю. В этой связи ЕКРН напоминает властям о содержащейся в ее четвертом докладе рекомендации создать структуры уполномоченного по правам человека трудовых мигрантов.
86. ЕКРН рекомендует властям включить механизм рассмотрения жалоб трудовых мигрантов в полномочия Федерального агентства по делам национальностей, руководствуясь пересмотренной общеполитической рекомендацией № 2 ЕКРН.
87. ЕКРН также получила положительную информацию о том, что в последние годы Администрация Санкт-Петербурга содействует интеграции трудовых мигрантов посредством организации межкультурных обменов и праздничных мероприятий. В то же время ЕКРН приходилось слышать утверждения, что трудовые мигранты из Центральной Азии часто становятся предметом преследования полиции и расового профилирования (см. также §§92-97). Как сообщается, эта тенденция усилилась после взрыва в Санкт-Петербургском метро в 2017 году. Очевидно, что расовое профилирование и притеснения со стороны полиции затрудняют интеграцию трудовых мигрантов, ибо такой опыт отчуждает тех, кого она касается, и, следом за ними, более широкие группы, к которым они принадлежат, снижает доверие к государственным органам. Согласно информации, полученной ЕКРН от НПО, трудовые мигранты редко жалуются на обращение с ними полиции, опасаясь, что их правовой статус делает их особо уязвимыми. ЕКРН ссылается также на свои наблюдения, приведенные в разделах, посвященных разжиганию ненависти и насилию, а также на свою первоочередную рекомендацию (§97).

II. Моменты, присущие Российской Федерации

1. Промежуточные рекомендации четвертого цикла

88. В своем четвертом докладе ЕКРН настоятельно призывала власти найти пути для выявления российских граждан, неграждан и лиц без гражданства, которые сталкиваются с препятствиями при регистрации по месту жительства, и содействовать их регистрации для того, чтобы им не было отказано в доступе к их правам. В отсутствие какой-либо информации от властей о принятых мерах, в выводах от 17 марта 2016 года ЕКРН отметила, что эта ее рекомендация не была выполнена.
89. С того времени власти информировали ЕКРН о внесении изменений в соответствующее законодательство, а именно: введено право «граждан» подавать документы на регистрацию по месту жительства в электронном виде; снижены требования к документам; введено освобождение от временной регистрации в случае, если срок пребывания не превышает 90 дней либо если постоянное место жительства уже зарегистрировано в том же субъекте страны; введено освобождение от административной ответственности за проживание без временной регистрации, если лица являются близкими родственниками арендаторов или собственников жилья, имеющих постоянную регистрацию в данном месте. Хотя это представляется позитивным фактором для российских граждан, ЕКРН повторяет, что регистрация по месту жительства должна также быть облегчена и для неграждан и для лиц без гражданства.
90. Рекомендация ЕКРН, касающаяся федерального закона «О борьбе с экстремистской деятельностью», рассматривалась в разделе выше, посвященном разжиганию ненависти (см., в частности, новую рекомендацию в §52).

91. В своем четвертом докладе ЕКРН настоятельно рекомендовала властям восстановить по всей стране программу поддержки толерантности в российском обществе. В своих выводах от 17 марта 2016 года ЕКРН констатировала, что хотя большое число проектов по межэтническим проблемам были удостоены государственных грантов, во многих из них больше внимания уделялось патриотизму, чем поощрению терпимости, то есть ее рекомендация выполнена не была. С того времени власти информировали ЕКРН о том, что в Санкт-Петербурге все еще действует программа толерантности. В то же время аналогичной программы не существует в общенациональном масштабе.

2. Расовое профилирование и другие неправомерные действия полиции

92. В своем четвертом докладе ЕКРН привела ряд рекомендаций, касающихся полиции: необходимость дать четкое определение расового профилирования и запретить его законом; создать орган, уполномоченный расследовать все жалобы на действия полиции в связи с расовой дискриминацией; продолжить усилия по реформированию полиции и пресечению коррупции и преступлений, в частности, в отношении уязвимых групп населения.

93. Что касается расового профилирования⁹⁹, ЕКРН сожалеет, что оно не получило точного определения и не было запрещено законом, как рекомендовано в ее ОНР № 11 «О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в полиции». Согласно многочисленным сообщениям, эта практика полиции по-прежнему широко распространена; расовое профилирование выражается в необоснованных проверках документов и в арестах, которым подвергаются, в частности, мигранты из Центральной Азии и с Кавказа, а также рома/цыгане.¹⁰⁰ ЕКРН находит расовое профилирование вредным, так как оно узаконивает предрассудки и дискриминационное поведение широкой общественности по отношению к членам определенных групп населения.¹⁰¹

94. Многие НПО информировали ЕКРН о том, что эти категории лиц часто задерживаются полицией под предлогом того, что в их документах могут быть нарушения. Такие проверки нередко могут заканчиваться взятками полиции. Согласно опросу 2014 года, общество воспринимает полицию как наиболее коррумпированный государственный орган.¹⁰²

95. ЕКРН также обеспокоена сообщениями о том, что полиция систематически избивает и подвергает вымогательству, предположительно являющихся рома/цыганами, выходцев из Центральной Азии или из Африки.¹⁰³ В 2015 году и российская ЛГБТ-сеть зафиксировала 21 факт злоупотреблений со стороны полиции в отношении ЛГБТ, в том числе отказ в приеме жалоб, преследование потерпевших, унижения и незаконные задержания.¹⁰⁴ Свидетели Иеговы сообщили о случаях, когда полиция фабриковала свидетельства против их организации. Неправомерные действия полиции серьезно подрывают доверие к правоохранительным органам со стороны различных слоев населения и снижают уровень безопасности в обществе.

⁹⁹ Согласно ОНР № 11 ЕКРН «О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе полиции», расовое профилирование представляет собой использование полицией без объективного и разумного оправдания таких признаков, как раса, цвет кожи, язык, религия, национальность или национальное или этническое происхождение, в целях контроля, слежки или расследования.

¹⁰⁰ Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) ООН, 2017.

¹⁰¹ См. ОНР № 11 ЕКРН, пояснительная записка, §34 (iii).

¹⁰² Левада, 2014.

¹⁰³ Государственный департамент США, Бюро по демократии, правам человека и труду, 2016.

¹⁰⁴ ЛГБТ-сеть, 2015.

ЕКРН отмечает, что в настоящее время доверие к полиции остается невысоким, но растет: по результатам исследования, опубликованного в 2017 году Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), 67% россиян выражают доверие к полиции (по сравнению с 47% в 2016 году), а 46% опрошенных положительно оценивают работу полиции в своем регионе (по сравнению с 24% в 2016 году).¹⁰⁵

96. ЕКРН сожалеет, что до сих пор не существует органа, независимого от полиции и прокуратуры, который расследовал бы все жалобы на полицию. Она считает, что внутренние механизмы подачи жалоб на полицию (такие, как механизмы Следственного комитета)¹⁰⁶ недостаточны, поскольку они не беспристрастны, а жертвы злоупотреблений со стороны полиции им не доверяют.¹⁰⁷
97. ЕКРН вновь настоятельно рекомендует властям создать независимый от полиции и органов прокуратуры орган, уполномоченный расследовать все жалобы на действия полиции в соответствии с пунктом 10 ОПР № 11 ЕКРН «О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе полиции».

3. Закон об иностранных агентах

98. В своем четвертом докладе ЕКРН отметила, что будет внимательно следить за применением и воздействием на практике федерального закона «О некоммерческих организациях» от января 1996 года с поправками, внесенными в июле 2012 года, в частности, в отношении организаций гражданского общества, борющихся против расизма и расовой дискриминации. Этот закон требует, чтобы НПО, получающие какое бы то ни было иностранное финансирование и участвующие в широко формулируемой политической деятельности, регистрировались в качестве «иностранцев агентов».¹⁰⁸ Внесенные в 2014 году поправки уполномочивают Министерство юстиции регистрировать организации в качестве «иностранцев агентов» без их согласия. Зарегистрированные НПО подвергаются дополнительным обременительным проверкам и во всех своих официальных публикациях и заявлениях обязаны указывать, что объявлены «иностранцами агентами». Этот термин, который на русском языке толкуется как «шпион» или «предатель», клеймит НПО и вредит их репутации. В настоящее время в список действующих «иностранцев агентов» включены 158 НПО, лишь немногие из которых зарегистрировались добровольно.¹⁰⁹
99. Закон и его жесткое применение подвергались критике, как на национальном, так и на международном уровне, в том числе со стороны Генерального секретаря Совета Европы и Венецианской комиссии, Европейского Союза и ОБСЕ.¹¹⁰ За его несоблюдение многие НПО были оштрафованы на крупные суммы, около 30 организаций закрылись, чтобы не носить на себе клеймо «иностранного агента». Среди них организации, работающие в сферах защиты прав человека, охраны окружающей среды, ЛГБТ, здравоохранения и гендерных проблем. ЕКРН также обеспокоена тем, что некоторые НПО сообщают о преследованиях, внезапных вторжениях в их помещения и о давлении на них с целью закрытия. Многие из них сообщали, что считают гражданскую активность в России

¹⁰⁵ <https://wciom.com/index.php?id=61&uid=1481>.

¹⁰⁶ См. сноску 13.

¹⁰⁷ См. ОПР № 11 ЕКРН, пояснительная записка, §58.

¹⁰⁸ Хотя в поправках от 20 мая 2016 года была предпринята попытка точнее определить понятие «политическая деятельность», фактически оно было лишь расширено, включив в себя многие обычные и законные виды деятельности групп гражданского общества. См. документ Комиссара Совета Европы по правам человека, 2017.

¹⁰⁹ «Хьюмен райтс вотч», 2018.

¹¹⁰ См., среди прочего, документы Венецианской комиссии Совета Европы, 2014.

уничтоженной. Это вызывает озабоченность ЕКРН, так как развитое гражданское общество является необходимым условием существования любой здоровой демократии и эффективной защиты уязвимых групп населения.

100. ЕКРН настоятельно рекомендует внести поправки в Закон «О некоммерческих организациях» и, в частности, отказаться, от термина «иностранный агент», четко определить понятие «политической деятельности», ликвидировать возможность регистрации организаций без их согласия, пересмотреть обязательства некоммерческих организаций и применять к ним юридические санкции лишь в случаях серьезных правонарушений.

4. Запрещение Свидетелей Иеговы

101. В своем четвертом докладе ЕКРН выразила озабоченность по поводу того, что антиэкстремистское законодательство используется против некоторых религиозных меньшинств, в частности против Свидетелей Иеговы. К сожалению, с того времени ситуация существенно ухудшилась. 20 апреля 2017 года Верховный суд признал административный центр Свидетелей Иеговы в Российской Федерации экстремистской организацией и постановил ликвидировать его вместе со всеми его 395 местными организациями, а также конфисковать их имущество. 17 июля 2017 года Апелляционная коллегия Верховного суда отклонила апелляционную жалобу на это постановление. Министерство юстиции добавило административный центр Свидетелей Иеговы в список запрещенных экстремистских организаций. Постановление фактически запрещает Свидетелям Иеговы по всей стране исповедовать свою веру.¹¹¹ Кроме того, лица, продолжающие совершать богослужения, подлежат наказанию в соответствии со статьей 282.2 Уголовного кодекса за участие в деятельности запрещенной организации.
102. Ряд свидетелей Иеговы были осуждены и приговорены к тюремному заключению и штрафам, их жалобы находятся на рассмотрении в ЕСПЧ.¹¹² Так называемая «преступная деятельность», в которой они были обвинены и осуждены, состояла в следующем: разжигание религиозной розни и пропаганда исключительности и превосходства своей религии путем унижения других религий; организация вербовки новых членов; разрыв брачных и семейных отношений; выбор только неполной занятости с тем, чтобы больше времени уделять проповедям; распространение экстремистской литературы; побуждение граждан отказаться от исполнения своих гражданских обязанностей, не идя на военную службу; побуждение членов церкви по религиозным мотивам отказываться от лечения, в частности от переливания крови; вовлечение в деятельность общины несовершеннолетних.¹¹³ ЕКРН напоминает, что уголовное право имеет символический эффект, повышающий информированность общества о серьезности поведения и оказывает сильное сдерживающее воздействие. ЕКРН не понимает, каким образом любое из вышеупомянутых деяний может оправдать уголовное преследование (см. также рекомендацию ЕКРН, §52).
103. За постановлением от 20 апреля 2017 года последовали меры, имеющие потенциально широкое влияние на Свидетелей Иеговы. Постановлением Пленума Верховного Суда от 14 ноября 2017 года родители могут быть

¹¹¹ В Российской Федерации насчитывается около 172.000 Свидетелей Иеговы (www.iw.org/en/news/legal/by-region/russia/).

¹¹² См. «Самарский ЛПО и другие против России» и шесть других дел (№ 15962/15) и «Деннис Оле Кристенсен против России» (№ 39417/17).

¹¹³ См. «Самарский ЛПО и другие против России» и шесть других дел (№ 15962/15).

лишены родительских прав за вовлечение детей в деятельность запрещенного общественного или религиозного объединения. Министерство образования также выпустило рекомендацию «О ресоциализации подростков, подвергшихся деструктивному психологическому воздействию», в которой конкретно упомянуты дети членов так называемого «исламского государства» и дети из семей Свидетелей Иеговы. ЕКРН встревожена ассоциированием Свидетелей Иеговы с террористической организацией. Это является серьезным и неразумным заблуждением и может привести к насилию в отношении этой общины (см. §57 выше).

104. ЕКРН обеспокоена этими событиями и отмечает, что Свидетели Иеговы являются еще одной группой населения, чей уход от «традиционных ценностей» повлек за собой преследования и репрессии. Она напоминает, что в соответствии со статьей 9 Конвенции о правах человека, свобода исповедования религии как индивидуально, так и совместно с другими людьми, является одной из основ плюралистического демократического общества. ЕКРН отмечает, что административный центр Свидетелей Иеговы обратился в ЕСПЧ с жалобой на незаконное, необоснованное и дискриминационное вмешательство в осуществление их права на свободу религии.¹¹⁴
105. ЕКРН настоятельно рекомендует властям Российской Федерации пересмотреть свою позицию и принять меры для отмены запрещения Свидетелей Иеговы, а также отказаться от всех связанных с этим мер, касающихся их детей.

5. Политика борьбы с дискриминацией и нетерпимостью к ЛГБТ ¹¹⁵

106. Перед визитом ЕКРН в Российскую Федерацию в феврале 2018 года власти страны проинформировали ее секретариат о том, что они не признают компетенцию ЕКРН в области защиты и продвижения прав ЛГБТ. ЕКРН приняла это заявление к сведению, но все же включила в настоящий доклад тему дискриминации в отношении ЛГБТ, как это было сделано в отношении всех прочих государств-членов в ходе проведения пятого цикла мониторинга (см. также сноску 3). Приводимые ниже выводы, а также выводы, содержащиеся в разделах, посвященных разжиганию ненависти и насилию, указывают на очень тяжелую для ЛГБТ ситуацию. ЕКРН призывает власти работать совместно с ней над решением проблемы существующей в этой сфере дискриминации и нетерпимости.

- Информация

107. Официальных данных о численности ЛГБТ в России не существует. Согласно статье 10 закона «О защите персональных данных», информация, касающаяся, в частности, здоровья или половой жизни лица, считается «особой категорией персональных данных», которые не могут собираться, храниться, использоваться или распространяться без письменного согласия данного лица.¹¹⁶ В связи с этим ЕКРН ссылается на рекомендацию CM/Rec(2010)5 Комитета министров Совета Европы «О мерах борьбы с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности», в которой говорится, что персональные данные, касающиеся сексуальной ориентации или гендерной идентичности лица, могут собираться, когда это необходимо для достижения конкретной и законной цели. Ясно, что без такой информации не может быть прочной

¹¹⁴ «Административный центр Свидетелей Иеговы в России и Калин против России» (№10188/17).

¹¹⁵ Терминологию см. в определениях, приведенных в документе Комиссара Совета Европы по правам человека, 2011.

¹¹⁶ Закон о защите персональных данных от 2006 года, с поправками, внесенными в 2009 году.

основы для разработки и осуществления политики по борьбе с нетерпимостью и дискриминацией ЛГБТ.

108. Российские власти не дали ответа на опросник Совета Европы об осуществлении рекомендации CM/Rec(2010)5 Комитета министров.¹¹⁷ Согласно имеющейся в распоряжении ЕКРН информации, в России нет государственного финансирования исследований, связанных с выявлением и мониторингом дискриминации в отношении ЛГБТ. На карте организации *ILGA Rainbow Europe* от 2016 года, иллюстрирующей положение в сфере законодательства и политики европейских стран в отношении прав ЛГБТ, Российская Федерация занимает 48-е место из 49 стран.¹¹⁸

- **Вопросы законодательства**

109. Сексуальная ориентация и гендерная идентичность прямо не указаны среди запрещенных оснований в соответствующих положениях Уголовного кодекса, таких, как статьи 282, 136 и 63 (см. выше раздел, посвященный законодательству). В перечне оснований эти статьи содержат ссылку на «любую социальную группу» и Конституционный суд Российской Федерации в 2014 году постановил, что этот термин может применяться к группе лиц с определенной сексуальной ориентацией.¹¹⁹ Однако такое толкование, по видимому, не отражено в обычной практике судов, и ЕКРН не осведомлена о какой-либо дальнейшей прецедентной практике в этой сфере. ООН выразила озабоченность в связи с тем, что статья 63 об отягчающих обстоятельствах, по видимому, никогда не применялась к делам, связанным с насилием в отношении ЛГБТ¹²⁰, несмотря на большое число таких случаев (см. также раздел о насилии выше). Хотя власти информировали ЕКРН, что они не видят необходимости конкретно указывать сексуальную ориентацию и гендерную идентичность в перечне оснований для вышеупомянутых статей, ЕКРН всегда выступает за то, чтобы эти основания явственно указывались. Это необходимо во избежание правовой неопределенности и для доведения до широкой общественности ясного сигнала о том, что такие группы населения находятся под защитой этих статей.
110. В связи с отсутствием всеобъемлющего антидискриминационного законодательства (см. §§9-10) защите ЛГБТ от дискриминации должно способствовать отраслевое законодательство, например, из области занятости или здравоохранения. Однако в соответствующих законах прямо не перечисляются основания сексуальной ориентации или гендерной идентичности. Перечни охраняемых оснований в статье 3 Трудового кодекса Российской Федерации и Статье 5 Закона «Об основах здравоохранения граждан Российской Федерации» являются открытыми, о чем свидетельствуют, соответственно, такие формулировки, как «любая социальная группа» или «иные обстоятельства» (поэтому ЕКРН считает важным сделать упоминание оснований прямым — см. предыдущий параграф).¹²¹ В 2016 году НПО *Equal Rights Trust* критиковала отсутствие какого-либо соответствующего прецедентного права, которое могло бы указывать на включение оснований сексуальной ориентации или гендерной идентичности в практику применения этих законов.¹²² С того времени ЕКРН получила информацию по одному делу о дискриминации, в котором

¹¹⁷ Точку зрения Российской Федерации по этому вопросу см. в приложении IV к CDDH(2013) Совета Европы R77; и CDDH(2012)R76, приложение VI.

¹¹⁸ Международная ассоциация лесбиянок и геев, Европа.

¹¹⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 24-п от 23 сентября 2014 года.

¹²⁰ Комитет ООН по правам человека, 2015.

¹²¹ *Equal Rights Trust*, 2016: 35 и 37.

¹²² *Equal Rights Trust*, 2016: 37.

российский суд принял во внимание основание гендерной идентичности.¹²³ Но пока нет признаков того, что это привело к необходимости систематического применения таких оснований.

111. ЕКРН рекомендует властям внести изменения во все действующее законодательство с целью безусловного включения оснований сексуальной ориентации и гендерной идентичности в перечень защищенных, в частности, в статьи 282, 136 и 63 Уголовного кодекса, а также в статью 3 Трудового кодекса и в статью 5 Закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

112. В 2013 году был принят закон, запрещающий предоставление несовершеннолетним информации о гомосексуальных отношениях. (федеральный закон № 135-ФЗ от 29 июня 2013 года¹²⁴, вносящий изменения в федеральный закон № 135-ФЗ от 24 июля 1998 года «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»). В раздел 14 (защита ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственности и духовному развитию) было включено положение о том, что власти принимают меры по защите детей от информации, способствующей так называемым нетрадиционным сексуальным отношениям. Кроме того, в статью 5 Федерального закона № В 436-ФЗ от 29 декабря 2010 года «О защите детей от информации, вредной для их здоровья и развития» также внесены изменения путем включения в перечень информации, запрещенной к распространению среди детей, сведений, пропагандирующих нетрадиционные сексуальные отношения.¹²⁵ Аналогичным образом, в Кодекс об административных правонарушениях была внесена статья 6.21 об ответственности за пропаганду среди несовершеннолетних нетрадиционных сексуальных отношений, выражающуюся в распространении информации, направленной на формирование у несовершеннолетних нетрадиционной сексуальной ориентации, пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений, создание искаженного представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных сексуальных отношений, либо навязывание информации о нетрадиционных сексуальных отношениях, вызывающей интерес к таким отношениям. В случаях, когда такая деятельность не содержит уголовно наказуемых деяний, виновные могут быть наказаны в административном порядке.¹²⁶

113. Российские власти подчеркивают, что это законодательство не направлено на запрещение гомосексуализма и что Конституционный суд Российской Федерации постановил, что вышеупомянутые поправки, внесенные в Кодекс об административных правонарушениях, не противоречат Конституции страны.¹²⁷ В то же время ЕКРН ссылается в этой связи на дело «*Баев и другие против России*», по которому ЕСПЧ постановил, что различные общие меры и их применение нарушают статью 10 (свобода выражения мнений) Европейской конвенции о правах человека в сочетании со статьей 14 (запрещение дискриминации).¹²⁸ Кроме того, ЕСПЧ отметил, что, принимая такие законы, власти усиливают стигматизацию и предрассудки и

123 Meduza.io, 2018.

¹²⁴ Закон «О внесении изменений [...], направленных на защиту детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей».

¹²⁵ См. «*Баев и другие против России*» (№№ 67667/09, 44092/12 и 56717/12): §§32-33.

¹²⁶ «*Баев и другие против России*»: §34. В отношении физических лиц это могут быть административные штрафы в размере от 4.000–5.000 рублей (ок. 75 евро) до 40.000–50.000 рублей (ок. 750 евро). Юридические лица могут штрафовать на сумму 800.000–1.000.000 рублей (ок. 15.000 евро), либо их деятельность может быть в административном порядке приостановлена на срок до 90 дней.

¹²⁷ Власти ссылаются на Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 23 сентября 2014 года № 24Р.

¹²⁸ «*Баев и другие против России*»: §§84 и 92.

поощряют гомофобию, которая несовместима с понятиями равенства, плюрализма и терпимости, присущими демократическому обществу.¹²⁹

114. ЕКРН была проинформирована организациями гражданского общества о том, что эти законодательные положения оказали серьезное влияние на жизнь ЛГБТ в России (см. также §§119 и 122-123 ниже). Хотя до сих пор эти положения применялись не очень часто, их неопределенность¹³⁰ и потенциально широкий охват оказали сдерживающее воздействие на организации, работающие с ЛГБТ и в их интересах, включая те из них, которые занимаются психосоциальной поддержкой, повышением осведомленности и предоставлением медицинской информации. Зачастую таким организациям очень трудно обеспечить исключение из своей информационно-пропагандистской деятельности всех лиц моложе 18 лет, как того требует закон. Поэтому зачастую мероприятия вообще не проводятся, что лишает и взрослых людей возможности получить важную информацию и помощь. В этой связи ЕКРН также отмечает, что Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), а также поставщики услуг и НПО неоднократно указывали на то, что наличие таких правовых положений является препятствием для эффективной работы по профилактике ВИЧ, поскольку это мешает предоставлению целевой информации гомосексуальным и бисексуальным подросткам и мужчинам.¹³¹ ЕКРН также находит, что такие правовые положения укрепляют мнение общества о том, что ЛГБТ нежелательны и это может способствовать нетерпимости и насилию по отношению к ним (см. раздел I. 3 выше).

115. ЕКРН рекомендует российским властям как можно скорее отменить законодательный запрет на предоставление информации о гомосексуализме несовершеннолетним (закон о так называемом «поощрении нетрадиционных сексуальных отношений между несовершеннолетними») в соответствии с постановлением Европейского суда по правам человека по делу «Баев против России».

116. Что касается семейного права, действующее законодательство Российской Федерации не признает какие бы то ни было формы однополых партнерств.¹³² ЕКРН считает, что непризнание однополых партнерств может привести к различным формам дискриминации в области социальных прав. В этой связи она обращает внимание властей на рекомендацию CM/Rec(2010)5 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «О мерах по борьбе с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности».¹³³

117. ЕКРН рекомендует властям обеспечить такую правовую основу, которая позволит однополым парам без какой-либо дискриминации зарегистрировать свои отношения, заботиться о своих семьях и быть в состоянии решать практические проблемы социальной реальности, в которой они живут.

- **Смена пола**

118. Согласно российскому законодательству, трансгендерные лица могут изменить свой правовой гендерный маркер и имя. В соответствии со статьей 70 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» (1997 год) трансгендерное лицо должно для этого представить медицинскую

¹²⁹ «Баев и другие против России»: §§83.

¹³⁰ См., например, документ Венецианской комиссии Совета Европы, 2013: §§28 и 31.

¹³¹ ЮНЭЙДС, 2014: 21-22 и 114-115. См. также: «Европа против СПИДа», апрель 2017 г.; Нора Фицджеральд / Пулитцерский центр, 2014 г.; и ЮНЭЙДС, 2012.

¹³² *Equal Rights Trust*, 2016: 109.

¹³³ Комитет министров Совета Европы, 2010, в частности, §25.

справку, подтверждающую изменение пола. Министерство здравоохранения обязано было еще в 1998 году утвердить форму такого свидетельства.¹³⁴ Однако лишь 2 февраля 2018 года вступило в силу новое постановление Министерства здравоохранения о выдаче свидетельств о смене пола мужчин и женщин. В период между этими датами отсутствие постановления создавало проблемы для трансгендерных лиц (см. §122 ниже). ЕКРН с удовлетворением отмечает, что ЛГБТ находят новую процедуру изменения гендерного маркера ясной и доступной, тем более что вмешательство судов больше не требуется. Вместо этого заинтересованные лица могут запросить у соответствующей медицинской комиссии справку о «сексуальной переориентации» после установления диагноза транссексуализма. Как представляется, новые руководящие принципы не требуют проведения никакой гормонотерапии или хирургического вмешательства (и, следовательно, по умолчанию, никакой стерилизации). Кроме того, ранее существовавшие ограничения в отношении лиц, состоящих в браке или лиц, имеющих несовершеннолетних детей, были отменены. ЕКРН выражает признательность властям за эти меры и призывает их также позаботиться о том, чтобы новые правила и осуществлялись так, чтобы способствовать удовлетворению потребностей заинтересованных лиц. Проблемы могут возникнуть, например, из-за отсутствия четкого определения термина «сексуальная переориентация» или из-за необязательности для региональных властей создавать соответствующие медицинские комиссии. В этой связи ЕКРН рекомендует властям воспользоваться разработанными органами Совета Европы методиками, регулирующими процедуру юридического признания смены пола.¹³⁵

- **Свобода собраний**

119. Несмотря на постановление ЕСПЧ от 2010 года по делу *«Алексеев против России»*, в котором Суд постановил, что ограничения мирных общественных мероприятий, направленных на поощрение прав ЛГБТ, представляют собой, среди прочего, нарушение статьи 11 (свобода собраний) и статьи 14 (запрещение дискриминации) Европейской конвенции о правах человека¹³⁶, ситуация стала еще хуже. Например, в 2012 году Моссовет отклонил заявку на проведение фестиваля ЛГБТ. В 2016 году в различных городах России ряд информационно-просветительских мероприятий ЛГБТ, приуроченных к Международному дню борьбы с гомофобией и трансфобией (IDAHOT), не были разрешены властями со ссылкой, среди прочего, на закон, запрещающий пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних.¹³⁷ Российские власти проинформировали ЕКРН о том, что в апреле 2015 года они приняли план мероприятий по выполнению постановления ЕСПЧ по делу *«Алексеев против России»*.¹³⁸ Однако, согласно информации, предоставленной властями Комитету министров Совета Европы, в период с 1 октября 2015 года по 30 июня 2016 года был удовлетворен только один запрос из 51, поданного в России на проведение публичных ЛГБТ-мероприятий.¹³⁹ Впоследствии Комитет министров при рассмотрении в декабре 2016 года состояния выполнения постановления по

¹³⁴ Московская инициативная группа ЛГБТ «Стимул» и др., 2017: 11.

¹³⁵ См. в частности, соответствующие документы Комитета министров Совета Европы, 2010, §§20, 21 и 22; Группы Совета Европы по вопросам сексуальной ориентации и гендерной идентичности, 2015; и Комиссара Совета Европы по правам человека, 2009.

¹³⁶ *«Алексеев против России»*, (№№ 4916/07, 25924/08 и 14599/09).

¹³⁷ *ILGA-Europe*, 2017: 198-200.

¹³⁸ План мероприятий размещен по адресу: <https://hudoc.exec.coe.int/eng> ["DH-DD(2015)405E"]

¹³⁹ Комитет министров Совета Европы, 2016а.

делу Алексева (расширенная процедура) выразил серьезную озабоченность отсутствием улучшением в этой области.¹⁴⁰

120. ЕКРН рекомендует российским властям полностью выполнить постановление Европейского суда по правам человека по делу «Алексеев против России» и обеспечить соблюдение права ЛГБТ на свободу собраний.

- Дискриминация ЛГБТ в других важных сферах жизни общества

121. Опросы показывают, что в России очень мало людей признают однополые отношения. Например, опубликованное в январе 2018 года исследование Левада-центра показывает, что 83% российских респондентов считают всегда, или почти всегда, предосудительными сексуальные отношения между двумя взрослыми людьми одного пола. Предыдущие опросы показывали, что доля тех, кто выступает против однополых отношений, возросла с 68% в 1998 году до 76% в 2008 году.¹⁴¹ При опросе, проведенном Центром изучения общественного мнения в 2014 году, с охватом в 1.600 человек в примерно 42 регионах страны, 80% респондентов сочли однополые отношения неприемлемыми, в то время как нормальными их посчитали только 3%.¹⁴² В проведенном в 2013 году глобальном опросе исследовательского центра PEW только 16% принявших участие в опросе россиян согласились с тем, что общество должно допускать гомосексуализм.¹⁴³

122. ЕКРН обеспокоена фактами сбора гомофобными группами информации о частной жизни и участии в гражданской активности учителей являющихся представителями ЛГБТ (или защитников прав ЛГБТ), в социальных сетях и на форумах в интернете. Это делается с целью передачи такой информации администрациям школ и органам народного образования вместе с требованиями, чтобы «поощряющим извращения» учителям работа в школах запрещалась. Это, как утверждается, привело к увольнению ряда учителей ЛГБТ по всей России.¹⁴⁴ В 2014 году *Human Rights Watch* задокументировала семь случаев, когда людям угрожали увольнением или принуждали оставить преподавательскую работу в университетах, школах и других учебных заведениях. В подкрепление требований об увольнении учителей почти во всех этих случаях приводились ссылки на законодательство, запрещающее «пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений между несовершеннолетними». Сообщается также, что с дискриминацией в сфере занятости нередко сталкиваются трансгендерные лица, особенно до получения юридического признания изменения пола, из-за несоответствия между указанным в их документах полом и внешним видом.¹⁴⁵ Организации ЛГБТ считают, что российские суды в настоящее время не в состоянии предоставить ЛГБТ, ставшим жертвами дискриминации в сфере занятости, адекватную компенсацию.¹⁴⁶

123. Запрещающее «пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений между несовершеннолетними» законодательство делает невозможным проведение просветительских мероприятий для молодежи по вопросам ЛГБТ, например, в школах. ЕКРН не располагает информацией о каких-либо

¹⁴⁰ Комитет министров Совета Европы, 2016b6: &4.

¹⁴¹ *The Moscow Times* онлайн, 2018.

¹⁴² Международная ассоциация лесбиянок и геев, Европа, 2015: 139.

¹⁴³ Исследовательский центр PEW, 2013.

¹⁴⁴ «Хьюмен Райтс Уотч», 2014, *Equal Rights Trust*, 2016: 129.

¹⁴⁵ Проект «Правовая защита трансгендеров», 2016: 13-29.

¹⁴⁶ *Equal Rights Trust*, 2016: 130; *ILGA-Europe*, 2017: 197.

мерах по расширению информирования широкой общественности по вопросам ЛГБТ, организованных властями. НПО, пытающиеся организовать такие мероприятия, обычно сталкиваются с серьезными препятствиями при подаче заявок на получение необходимых разрешений (см. §§119-120 выше).

124. ЕКРН рекомендует властям предпринять детальное исследование сфер и уровней дискриминации, с которой ЛГБТ сталкиваются в российском обществе. Властям также следует способствовать проведению — в частности, в школах — информационных кампаний по воспитанию терпимости в отношении ЛГБТ.

ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Ниже следуют две рекомендации, которым ЕКРН просит власти Российской Федерации уделить первоочередное внимание:

- ЕКРН вновь настоятельно рекомендует властям создать независимый от полиции и прокуратуры орган, уполномоченный расследовать все жалобы на действия полиции.
- ЕКРН рекомендует российским властям в первоочередном порядке отменить юридический запрет на предоставление информации о гомосексуализме несовершеннолетним (закон о так называемом «поощрении нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних») в соответствии с постановлением Европейского Суда по правам человека по делу *«Баев против России»*.

Промежуточный контроль за выполнением этих двух рекомендаций будет проведен ЕКРН не позднее, чем через два года после публикации настоящего доклада.

ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ

В скобках указано место нахождения рекомендаций в тексте доклада.

1. (§ 2) ЕКРН вновь рекомендует властям Российской Федерации ратифицировать Протокол № 12 к Европейской конвенции о правах человека.
2. (§ 8) ЕКРН рекомендует включить в Уголовный кодекс следующие преступления: публичное подстрекательство к насилию и дискриминации; публичные оскорбления расистского характера; умаление тяжести и оправдание с расистской целью геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений; расовая дискриминация при осуществлении (приватной) деятельности; уголовная ответственность юридических лиц. Кроме того, властям следует обеспечить включение понятий цвета кожи, языка и гражданства во все соответствующие статьи Уголовного кодекса. 3. (§ 10) ЕКРН вновь настоятельно рекомендует принять всеобъемлющее антидискриминационное законодательство, устанавливающее четкий запрет прямой и косвенной дискриминации во всех сферах жизни и по всем признакам, в соответствии с ее Общеполитической рекомендацией № 7.
4. (§ 13) ЕКРН вновь настоятельно рекомендует создать независимый орган по обеспечению равенства, специализирующийся на борьбе с расизмом и нетерпимостью, как того требует пересмотренная ОПР № 2 ЕКРН.
5. (§ 18) ЕКРН рекомендует властям дополнительно разбивать информацию о делах, связанных со статьей 282, по различным мотивам разжигания ненависти. Следует также собирать и публиковать информацию о применении статьи 63 Уголовного кодекса.
6. (§ 37) ЕКРН рекомендует создать специальный веб-сайт Федерального агентства по делам национальностей и опубликовать информацию о его полномочиях и деятельности. Этот веб-сайт может также включать инструмент для сообщения о преступлениях на почве ненависти, включая язык ненависти.
7. (§ 40) ЕКРН рекомендует, чтобы обе палаты российского парламента приняли кодекс этики, запрещающий расистские, гомофобные, трансфобные и ненавистнические высказывания, и предусматривающий наказание за них.
8. (§ 42) ЕКРН рекомендует властям поощрять оперативное реагирование на язык ненависти общественных деятелей — в частности, политиков и религиозных лидеров —, которые не только осуждают его, но и стремятся укреплять ценности, которым этот язык угрожает.
9. (§ 52) Учитывая проблемы, описанные в §§44-51, ЕКРН настоятельно рекомендует властям внести поправки в антиэкстремистское законодательство и изменить его применение. Следует также обеспечить, чтобы различные меры реагирования на экстремистские преступления, в т.ч. такие, как разжигание ненависти, не использовались для подавления законной критики официальной политики, политической оппозиции или религиозных убеждений, следуя общеполитической рекомендации № 15 ЕКРН «О борьбе с разжиганием ненависти».
10. (§ 62) ЕКРН рекомендует властям изучить вопрос о серьезности вовлечения молодежи в насилие на почве ненависти и принять меры для предотвращения этого путем, например, подготовки учебных материалов по борьбе с экстремизмом среди молодежи.

11. (§ 64) ЕКРН рекомендует властям поощрять сотрудничество между ЛГБТ-сообществом и полицией для налаживания постоянного диалога между ними, совершенствования отчетности, предотвращения гомофобного и трансфобного насилия и противодействия ему.
12. (§ 75) ЕКРН рекомендует властям провести оценку эффективности своих усилий, связанных с цыганами, в частности, оценить осуществление национальных планов мероприятий в интересах цыган, с целью принятия конкретных мер и достижения прогресса в достаточно широких масштабах, отражающих численность и разнообразие имеющихся в стране цыганских организаций, и проблемы, с которыми сталкиваются их члены.
13. (§ 77) ЕКРН рекомендует российским властям обеспечивать полную интеграцию детей цыган в условиях обычных учебных заведений и не создавать отдельных «цыганских классов». Кроме того, власти должны тщательно расследовать утверждения о сегрегации в школах учеников-цыган, при получении сообщений о таких случаях принимать решительные меры, напоминая всем руководителям школ, что расовая сегрегация запрещена российским законодательством.
14. (§ 82) ЕКРН рекомендует властям усилить интеграцию беженцев и обладателей временного убежища (i), применяя имеющийся опыт успешных интеграционных мер по отношению к тем, кто в последние годы бежал от вооруженного конфликта на востоке Украины, а так же к выходцам из других стран; (ii) предоставлять бесплатные курсы русского языка; (iii) давать право на социальные выплаты тем, кто не имеет работы и не располагает достаточными финансовыми средствами.
15. (§ 86) ЕКРН рекомендует властям включить механизм рассмотрения жалоб трудовых мигрантов в полномочия Федерального агентства по делам национальностей, руководствуясь пересмотренной общеполитической рекомендацией № 2 ЕКРН.
16. (§ 97) ЕКРН вновь настоятельно рекомендует властям создать независимый от полиции и органов прокуратуры орган, уполномоченный расследовать все жалобы на действия полиции в соответствии с пунктом 10 ОПР № 11 ЕКРН «О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе полиции».
17. (§ 100) ЕКРН настоятельно рекомендует внести поправки в Закон «О некоммерческих организациях» и, в частности, отказаться от термина «иностранный агент», четко определить понятие «политической деятельности», ликвидировать возможность регистрации организаций без их согласия, пересмотреть обязательства некоммерческих организаций и применять к ним юридические санкции лишь в случаях серьезных правонарушений.
18. (§ 105) ЕКРН настоятельно рекомендует властям Российской Федерации пересмотреть свою позицию и принять меры для отмены запрещения Свидетелей Иеговы, а также отказаться от всех связанных с этим мер, касающихся их детей.
19. (§ 111) ЕКРН рекомендует властям внести изменения во все действующее законодательство с целью безусловного включения оснований сексуальной ориентации и гендерной идентичности в перечень защищенных, в частности, в статьи 282, 136 и 63 Уголовного кодекса, а также в статью 3 Трудового кодекса и в статью 5 Закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

20. (§ 115) ЕКПН рекомендует российским властям как можно скорее отменить законодательный запрет на предоставление информации о гомосексуализме несовершеннолетним (закон о так называемом «поощрении нетрадиционных сексуальных отношений между несовершеннолетними») в соответствии с постановлением Европейского суда по правам человека по делу «Баев против России».
21. (§ 117) ЕКПН рекомендует властям обеспечить такую правовую основу, которая позволит однополым парам без какой-либо дискриминации регистрировать свои отношения, заботиться о своих семьях и быть в состоянии решать практические проблемы социальной реальности, в которой они живут.
22. (§ 120) ЕКПН рекомендует российским властям полностью выполнить постановление Европейского суда по правам человека по делу «Алексеев против России» и обеспечить соблюдение права ЛГБТ на свободу собраний.
23. (§ 124) ЕКПН рекомендует властям предпринять детальное исследование сфер и уровней дискриминации, с которой ЛГБТ сталкиваются в российском обществе. Властям также следует способствовать проведению — в частности, в школах — информационных кампаний по воспитанию терпимости в отношении ЛГБТ.

БИБЛИОГРАФИЯ

В разделе даны основные источники, использованные при изучении ситуации в Российской Федерации. Данная библиография не является исчерпывающим перечнем источников информации, имевшихся в распоряжении ЕКРН при работе над докладом.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2016), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of the Russian Federation subject to interim follow-up, CRI(2016)26.
2. ECRI (2013), Fourth report on the Russian Federation, CRI(2013)40.
3. ECRI (2006), Third report on the Russian Federation, CRI(2006)21.
4. ECRI (2001), Second report on the Russian Federation, CRI(2001)41.
5. ECRI (1999), Report on the Russian Federation, CRI(99)3.
6. ECRI (1996), General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
7. ECRI (1997), General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, CRI(97)36.
8. ECRI (1998a), General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
10. ECRI (2000), General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, CRI(2000)21.
11. ECRI (2001), General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004a), General Policy Recommendation No. 8: Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004b), General Policy Recommendation No. 9: The fight against antisemitism, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007a), General Policy Recommendation No. 10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), General Policy Recommendation No.13: Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37.
19. ECRI (2012), General Policy Recommendation No.14: Combating racism and racial discrimination in employment, CRI(2012)48.
20. ECRI (2016a), General Policy Recommendation No. 15: Combating Hate Speech, CRI(2016)15.
21. ECRI (2016b), General Policy Recommendation No. 16: Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.
22. ECRI (2018), General Policy Recommendation No. 2 (revised): Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018)06.

Other sources

23. 2ip.io, Blocking by Roskomnadzor, <https://2ip.io/rkn-blacklist/>.

24. ADC Memorial (2017), List of issues for the review by UN CERD on the implementation by Russian Federation of the International Convention on Elimination of all forms of racial discrimination, for the 93rd Session of the CERD.
25. ADC Memorial (2016), Alternative Report on the Russian Federation's Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in Connection with the Consideration of the Sixth Periodic State Report by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.
26. AI Monitor (2016, December 14), Why Syrian refugees don't go to Russia, <https://refugee.ru/en/materials/why-syrian-refugees-dont-go-to-russia/>.
27. AIDS Action Europe (2017, April 28), Russian HIV Service and LGBT Organisations fight jointly against HIV and AIDS, <http://www.aidsactioneurope.org/en/news/russian-hiv-service-and-lgbt-organisations-fight-jointly-against-hiv-and-aids>.
28. Arutz Sheva Israel National News, 13 September 2017, Firebomb hurled at Russian Jewish group's Moscow offices, www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/235486.
29. BBC (2014, August 1), Russia enacts 'draconian' law for bloggers and online media.
30. BBC News Online (2012, August 17), Gay parades banned in Moscow for 100 years.
31. Bekkin, R. (2017), Islamophobia in Russia: National Report 2016, in Bayrakli, E. and Hafez, F., European Islamophobia Report 2016, Istanbul, SETA.
32. Bloomberg (2017, March 14), Russia Wants Immigrants the World Doesn't: <https://www.bloomberg.com/news/features/2017-03-14/russia-s-alternative-universe-immigrants-welcome>.
33. Civic Assistance Committee (2017, July 13), Integration for Adults: <http://refugee.ru/en/publications/integration-for-adults/>.
34. Civic Assistance Committee, (no date), 39 Recognized Refugees in 2016. Russia Abysmal Records and why Malta is Stronger than the Largest Country in the World, <http://refugee.ru/en/publications/39-recognized-refugees-in-2016-russia-abysmal-records-and-why-malta-is-stronger-than-the-largest-country-in-the-world/>.
35. Council of Europe, Ad Hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues (CAHROM), (2017), CAHROM Thematic Visit on the Situation of Eastern Roma Groups (Roma, Lom/Bosha, Dom/Garachi, Abdal) and Policy Responses to their Needs - Tbilisi, Georgia, 21-23 June 2017 - Thematic Report: 20.
36. Council of Europe, Advisory Committee to the Framework Convention on the Protection of National Minorities (2016), Fourth Report submitted by the Russian Federation pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/IV(2016)006: <https://rm.coe.int/16806fd935>.
37. Council of Europe, Commissioner for Human Rights, (2009), Human Rights and Gender Identity.
38. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2011), Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2nd edition.
39. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2016, February 2), As long as the judicial system of the Russian Federation does not become more independent, doubts about its effectiveness remain.
40. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2017), Third party intervention under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights, Application n° 9988/13 ECODEFENCE and others v. Russia and 48 other applications, CommDH(2017)22, <https://rm.coe.int/third-party-intervention-by-the-council-of-europe-commissioner-for-hum/1680731087>.
41. Council of Europe, Committee of Ministers (2010), Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity.
42. Council of Europe, Committee of Ministers (2016a), Notes on the Agenda -1273rd meeting, December 2016 (CM/Notes/1273/H46-23).
43. Council of Europe, Committee of Ministers (2016b), Decisions -1273rd meeting, December 2016 (CM/Del/Dec(2016)1273/H46-23).

44. Council of Europe, Group of States against Corruption (2018), Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report, Russian Federation.
45. Council of Europe, The Secretary General (2017, April 4), Letter to the High Commissioner for Human Rights of the Russian Federation, <https://rm.coe.int/1680706eb1>.
46. Council of Europe, Sexual Orientation and Gender Identity unit (2015), Protecting human rights of transgender persons - A short guide to legal gender recognition.
47. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) (2014), Opinions no. 716-717/2013, CDL-AD(2014)025.
48. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) (2013), Opinion 707/2012 on the issue of the prohibition of so-called "Propaganda of homosexuality in the light of recent legislation in some Council of Europe Member States, Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (CDL-AD(2013)022-e).
49. Council of Europe, Steering Committee for Human Rights (CDDH) (2012), Appendix VI to the Report of the 76th meeting, CDDH(2012) R76.
50. Council of Europe (CDDH) (2013), Appendix IV to the Report of the 77th meeting, CDDH(2013)R77.
51. Equal Rights Trust (2016), Justice or Complicity? – LGBT Rights and the Russian Courts.
52. EU v Disinfo (2017, March 13), Homophobic hate speech on Russian TV, (<https://euvdisinfo.eu/homophobic-hate-speech-on-russian-tv/>).
53. European Court of Human Rights (2017), SAMARA LRO and others against Russia and 6 other applications, Application no. 15962, Communicated Case, Statement of Facts, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-177370>.
54. European Court of Human Rights (2017), Dennis Ole CHRISTENSEN against Russia, Application no. 39417/17, Communicated Case, Statement of Facts, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-177365>.
55. European Court of Human Rights (2017), Administrative Centre of Jehovah's Witnesses in Russia and Kalin against Russia, Application no. 10188/17, Communicated Case, Statement of Facts, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-179699>.
56. European Court of Human Rights (2017), Bayev and others v. Russia (application nos.67667/09, 44092/12 and 56717/12), Judgment, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-174422>.
57. European Court of Human Rights (2016), Bagdonavicius and Others v. Russia, no.19841/06, Judgment, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-167089>.
58. European Court of Human Rights (2013), Lavidia and Others v. Greece, no. 7973 /10, Judgment.
59. European Court of Human Rights (2012), Sampani and Others v. Greece, no. 59608/09, Judgment, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-167089>.
60. European Court of Human Rights (2010), Alekseyev v. Russia (application nos. 4916/07, 25924/08 and 14599/09), Judgment.
61. European Court of Human Rights (2008), Sampanis and Others v. Greece, no. 32526/05, Judgment, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-167089>.
62. European Parliament News (2017, May 18), Persecution of gay men in Chechnya: MEPs call for urgent investigation, www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170511IPR74352/persecution-of-gay-men-in-chechnya-meps-call-for-urgent-investigation.
63. Freedom House (2017), Freedom of the press 2017, Russia profile, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/russia>.
64. Geopolitica (2016, May 24), The status of Ukrainian refugees in Russia: <http://www.geopolitica.info/the-status-of-ukrainian-refugees-russia/>.
65. High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation (2017), Annual 2016 Report on the activity of the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation.

66. Human Rights Watch (2018, March 6), Russia: Government vs. Rights Groups, The Battle Chronicle, <https://www.hrw.org/russia-government-against-rights-groups-battle-chronicle>.
67. Human Rights Watch (2014), License to Harm – Violence and Harassment against LGBT People and Activists in Russia.
68. Hurriyet Daily News (2016, October 3), Migrant workers in Moscow face discrimination and dangers, <http://www.hurriyetedailynews.com/migrant-workers-in-moscow-face-discrimination-and-dangers-.aspx?pageID=238&nID=104233&NewsCatID=353>.
69. Independent (2018, March 14), It may seem like LGBT rights aren't important to Putin – but if you look closer, you'll see they're central to the Russian election, <https://www.independent.co.uk/voices/russia-election-putin-win-anti-lgbt-propaganda-chechnya-persecution-homophobia-a8255186.html>.
70. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) – Europe (2015), Annual Review 2015.
71. ILGA-Europe (2016), Rainbow Europe – Country Ranking – 2016.
72. ILGA-Europe (2017), Annual Review 2017.
73. IPS News (2016, January 19), Can Russia handle the flood of Ukrainian immigrants?, <http://www.ipsnews.net/2016/01/can-russia-handle-the-flood-of-ukrainian-immigrants/>.
74. Levada.ru (2014, November 18), Corruption in the system of state power – poll (Коррупция в системе государственной власти), <http://www.levada.ru/2014/11/18/korrupsiya-v-sisteme-gosudarstvennoj-vlasti/>.
75. Meduza.io (12 June 2018) 'Slavs only' Discrimination exists in Russia, but it's nearly impossible to prove in court, <https://meduza.io/en/feature/2018/06/12/slavs-only>.
76. Migration Policy Institute (2017, May 18), Russia: A Migration System with Soviet Roots, <http://www.migrationpolicy.org/article/russia-migration-system-soviet-roots>.
77. Minority Rights Group Europe (2014), Protecting the Rights of Minorities and Indigenous Peoples in the Russian Federation: Challenges and Ways Forward, http://minorityrights.org/wp-content/uploads/2014/11/mrg-protecting-rights-minorities-indigenous-peoples-russian-federation_English.pdf.
78. Moscow LGBT-Initiative group "Stimul", NGO "Phoenix PLUS", Russian LGBT Network, Transgender Legal Defence Project, "Coming Out" LGBT Group (2017), List of issues related to the situation of lesbian, gay, bisexual and transgender persons and men who have sex with men in Russia, submitted for the consideration of the 6th periodic report by Russian Federation for the 62d Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR).
79. Newsweek 2017 (Moscow's Chief Rabbi Saddened by "Total Silence" From MPs in Anti-Semitism Row, 8 February 2017).
80. Open Democracy (2017, May 17), Putting Russia's homophobic violence on the map, www.opendemocracy.net/od-russia/alexander-kondakov/putting-russia-s-homophobic-violence-on-map.
81. PEW Research Center (2013), The Global Divide on Homosexuality.
82. Pink News (2017a, June 14), Vladimir Putin claims it's his 'duty' to stop gay weddings so people have babies, www.pinknews.co.uk/2017/06/14/vladimir-putin-claims-its-his-duty-to-stop-gay-weddings-so-people-have-babies/.
83. Pink News (2017b, May 30), Head of Russian Orthodox Church compares same-sex marriage to Nazism, www.pinknews.co.uk/2017/05/30/head-of-russian-orthodox-church-compares-same-sex-marriage-to-nazism/.
84. Pink News (2017c, November 14), Six injured as 'spy' attacks Russian LGBT activists, www.pinknews.co.uk/2017/11/14/six-injured-as-spy-attacks-russian-lgbt-activists/.
85. Pink News (2017d, April 10), Chechnya has opened concentration camps for gay men, www.pinknews.co.uk/2017/04/10/chechnya-has-opened-concentration-camps-for-gay-men/.
86. Pink News (2017e, May, 5), Russian government to finally investigate persecution of gay men in Chechnya, www.pinknews.co.uk/2017/05/05/russian-government-finally-investigate-persecution-gay-men-chechnya/.

87. Pink News (2017f, May 25), Chechnya's gay concentration camp has been destroyed and moved to new location, www.pinknews.co.uk/2017/05/25/chechnyas-gay-concentration-camp-has-been-destroyed-and-moved-to-new-location/.
88. Pulitzer Center (2015, March 23), The Fear of Being Gay in Russia <https://pulitzercenter.org/reporting/fear-being-gay-russia>.
89. Pulitzer Center (2014, November 17), Russia: Anti-Gay Policies and a Surge in HIV, <https://pulitzercenter.org/project/eurasia-russia-LGBT-outreach-prevention-HIV/AIDS-epidemic>.
90. Radio Free Europe, Radio Liberty (2017, November 5), 'Dirty Perverts': Russian Activists See 'First Victory' Against Grocery Chain's Homophobic Signs, www.rferl.org/a/russia-sterligov-homophobia-grocery-chain-lgbt-insulting-signs/28836053.html.
91. Radio Free Europe/Radio Liberty 2018, Group Of 18 Russians Found Guilty Of Hate Crimes, Including Murder, (2018, April 19).
92. Reuters (2014, March 13), Russia blocks internet sites of critics, <https://www.reuters.com/article/us-russia-internet-idUSBREA2C21L20140313>.
93. Roma Times (2016), In the documentary "Burden of Roma" on Russian exchanges Sobolev representing Roma, criminals and drug dealers, www.romatimes.news/index.php/en-us/nevipena/121-nevipe/804-in-the-documentary-burden-of-roma-on-russian-exchanges-sobolev-representing-roma-criminals-and-drug-dealers.
94. Roudik, P. (2014), Legal Provisions on Fighting Extremism: Russia, Law Library of Congress.
95. Rudusa, D., ILGA Europe (2018), Human Rights of LGBTI people under threat in Eastern Europe and Russian Federation, presented at the LGBTI in Europe, Think Together, Conference of INGOs and Gender Equality Expert, Council of Europe, 25 January 2018.
96. Russia News Today (2017, July 4), The government has extended the deadline for abolition of the Federal migration service and the Federal drug control service, <http://chelorg.com/2017/07/04/the-government-has-extended-the-deadline-for-abolition-of-the-federal-migration-service-and-the-federal-drug-control-service/>.
97. Russian LGBT Network (2016), Monitoring of Discrimination and Violence based on SOGI in Russia in 2015: General Information.
98. SOVA (2018, Xenophobia in Figures: Hate Crime in Russia and Efforts to Counteract It in 2017.
99. SOVA, Crimea SOS, fidh, ADC Memorial (2017), Racism, discrimination and fight against "extremism" in contemporary Russia, Alternative Report on the Implementation of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination by the Russian Federation.
100. The Economist (2017, April 6), Reports emerge of Chechnya rounding up and killing gay people, www.economist.com/news/europe/21720298-ramzan-kadyrovs-security-forces-are-allegedly-torturing-suspected-homosexuals-secret.
101. The Guardian (2018a, February 10), Homophobic video warns Russians of dangers of not voting, www.theguardian.com/world/2018/feb/19/homophobic-video-warns-russians-of-dangers-of-not-voting
102. The Guardian (2018b, March 28), Fifa investigates alleged racist abuse of France players by Russia fans, www.theguardian.com/football/2018/mar/28/fifa-investigates-alleged-racist-abuse-of-france-players-by-russia-fans.
103. The Moscow Times (2016, October 14), Russia's Refugees: They Picked the Wrong Country, <https://themoscowtimes.com/articles/they-picked-the-wrong-country-55702>.
104. The Moscow Times online (2018, January 11), Four out of Five Russians Find Gay Sex 'Reprehensible' - Poll.
105. The Russian Government, Federal Migration Service, <http://government.ru/en/department/247/events/>.
106. Thomson Reuters Foundation (2016), Media Regulation in Russia, A Landscape Analysis of Laws and Trends, www.trust.org/contentAsset/raw-data/4798c68a-eed1-4660-b7c9-fc16a0032cc9/file.

107. Transgender Legal Defense Project (2016), Violation of transgender people's rights in Russia - research results.
108. UNAIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS) (2014), The Gap Report.
109. UNAIDS (2012, August 28), Homophobia and punitive laws continue to threaten HIV responses and human rights, <http://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2012/august/20120828punitivelaws>.
110. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2016), Russian Federation - 2016 end-year results: <http://reporting.unhcr.org/node/2551?y=2016#year>.
111. United Nations (UN), Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2017), Concluding observations on the sixth periodic report of the Russian Federation, E/C.12/RUS/CO/6.
112. United Nations (UN), Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2017), Concluding observations on the twenty third and twenty fourth periodic reports of the Russian Federation, CERD/C/RUS/CO23-24.
113. UN, CERD (2016), Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention, CERD/C/RUS/23-24.
114. UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, CEDAW/C/GC/35.
115. United Nations, Human Rights Committee (2015), Concluding observations on the seventh periodic report of the Russian Federation (CCPR/C/RUS/CO/7).
116. UN, Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, 7–18 May 2018, Compilation on the Russian Federation, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/WG.6/30/RUS/2.
117. U.S. Department of State (2017), Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Russia 2016 Human Rights Report.
118. U.S. Department of State (2016), Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Russia 2015 Human Rights Report.
119. Zinchenko, Y. P., Perelyguina E.B., Zotova O.Y. (2016), Perceptions of Extremism in the Youth Daily Consciousness, https://ac.els-cdn.com/S1877042816313775/1-s2.0-S1877042816313775-main.pdf?_tid=40667d89-c492-4e1a-a5e6-0156db305e92&acdnat=1524216022_c1c24073b95b9fa8d5e6b692825ad3f0.

