ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (99) 3
Version russe
Russian version

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью

Индивидуальный подход к каждой стране:

ДОКЛАД ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

За более детальной информацией о работе Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРИ) и о деятельности Совета Европы в этой области можно обращаться в:

Секретариат ЕКРИ
Департамент по правам человека
Совет Европы
F - 67075 Strasbourg Cedex
Телефон: +33(0) 3 88 41 29 64
Факс: +33(0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Secrétariat de l'ECRI / Secretariat of ECRI
Direction des Droits de l'Homme / Human Rights Directorate
Conseil de l'Europe / Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG - Cedex
Tel: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Посетите нашу страничку в WEB: www.coe.int/ecri

В В Е Д Е Н И Е

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (сокращенно ЕКРИ - от английского European Commission against Racism and Intolerance) была создана в 1994 году по рекомендации первой встречи на высшем уровне глав государств и правительств стран-членов Совета Европы с целью противодействия растущим проявлениям расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости, которые угрожают правам человека и демократическим ценностям в Европе. Членами ЕКРИ назначаются лица, известные своей компетентностью в вопросах борьбы с расизмом и нетерпимостью.

Задачи ЕКРИ заключаются в следующем: анализировать эффективность законодательства государств-членов Совета Европы и их политику и другие меры по противодействию расизму, ксенофобии, антисемитизму и нетерпимости; предлагать дальнейшие действия на местном, национальном и европейском уровнях; готовить общие рекомендации для государств-членов Совета Европы; изучать международные юридические инструменты, действующие в сфере компетенции ЕКРИ, с целью их укрепления в случае необходимости.

Один из методов деятельности ЕКРИ, связанный с выполнением ее мандата, - индивидуальный подход к каждой стране, который состоит в анализе ситуации в каждом государстве-члене Совета Европы, с тем чтобы представить на рассмотрение их правительств полезные и конкретные предложения.

Принятая процедура подготовки докладов ЕКРИ по отдельным странам в обобщенном виде сводится к следующему:

a. предварительный сбор рабочими группами узкого состава ЕКРИ информации и подготовка на ее основе текста предварительного проекта. Источники такой информации - самые широкие. Они включают, в частности, ответы правительств на вопросник ЕКРИ, вклад соответствующих национальных членов ЕКРИ, информацию о национальном законодательстве, собранную для ЕКРИ Швейцарским институтом сравнительного права[1], информацию международных и национальных неправительственных организаций, различные публикации и материалы СМИ;

b. ЕКРИ анализирует и обсуждает предварительный проект доклада по каждой стране на своих пленарных заседаниях и принимает проект доклада;

---

[1] *Доклад Швейцарского института сравнительного права (CRI (98) 80), освещающий соответствующее законодательство государств-членов Совета Европы, может быть получен через Интернет www.ecri.coe.int. и в Секретариате ЕКРИ.*

c. проект доклада направляется соответствующему правительству для проведения конфиденциального диалога между ЕКРИ и специально назначенным данным правительством национальным представителем по связям с ЕКРИ. Затем проект доклада еще раз рассматривается ЕКРИ с учетом комментариев национального представителя;

d. доклад принимается в окончательном виде на пленарном заседании ЕКРИ и передается через Комитет министров Совета Европы правительству заинтересованной страны. Через два месяца после его передачи доклад публикуется, если данное правительство в ясно выраженной форме не выдвинет возражений.

На данный момент ЕКРИ опубликовала три серии докладов по странам – соответственно, в сентябре 1997 года, в марте и июне 1998 года[2]. Четвертая серия докладов передана правительствам заинтересованных стран в ноябре 1998 года и сейчас публикуется[3].

Прилагаемый доклад содержит анализ и предложения ЕКРИ, касающиеся Российской Федерации.

Следует отметить, что ЕКРИ осуществляет подготовку докладов по всем сорока государствам-членам Совета Европы. За четвертой серией докладов, которые были завершены в ноябре 1998 года, последуют в течение 1999 года другие серии по остальным странам-членам Совета Европы. Очередность, в которой доклады публикуются, не имеет значения, главное, что это - первые из планируемых докладов.

Публикация доклада дает начало постоянному и активному процессу обмена мнениями между ЕКРИ и властями каждого государства-члена Совета Европы с целью поиска решений проблем расизма и нетерпимости, стоящих перед Европой. ЕКРИ будет также приветствовать вклад в свою деятельность неправительственных организаций и других структур, действующих в этой области, с тем чтобы обеспечить максимально возможную конструктивность и практическую отдачу своей работы.

В 1999 году ЕКРИ начинает подготовку следующего раунда своих докладов по странам. Их задача - проанализировать, какие шаги предпринимают правительства в отношении предложений, содержащихся в первых докладах, актуализировать их в целом, а также сконцентрироваться на конкретных,

---

[2] *Первые три серии включают доклады по Бельгии, Болгарии, Венгрии, Германии, Греции, Ирландии, Исландии, Италии, Литве, Лихтенштейну, Люксембургу, Мальте, Нидерландам, Норвегии, Польше, Португалии, Сан-Марино, Словакии, Словении, Финляндии, Франции, Чешской Республике, и Швейцарии.*

[3] *Речь идет о докладах по Великобритании, Дании, Испании, Российской Федерации и Эстонии.*

вызывающих озабоченность проблемах. В период 1999-2002 годов, таким образом, ежегодно планируется принимать доклады примерно по десяти странам.

ДОКЛАД ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ [4]

ВВЕДЕНИЕ

В мире немного стран, которые столкнулись с вызовами подобной сложности и масштаба, с какими в последние годы пришлось иметь дело Российской Федерации. В течение очень короткого времени страна пережила радикальные изменения системы управления и социально-экономических условий жизни своих граждан. В результате началась трансформация российского общества, которая ставит целью учесть принципы демократии, верховенства закона, свободного рынка и институтов гражданского общества. Все это происходит, однако, на фоне стойко сохраняющегося наследия предыдущего режима, сливающегося с инерцией, а нередко и неприятием отдельными лицами и структурами таких перемен. К этому следует добавить остающуюся неопределенность в отношении баланса политической власти между Центром и субъектами федерации, непрекращающиеся дискуссии относительно объема полномочий Президента и законодательной власти, а также сложные проблемы в экономической и военной областях и в сфере исполнения законов.

Общая площадь Российской Федерации - свыше 17 миллионов кв. километров. Ее население включает в себя порядка 176 различных национальностей, при этом 82 % населения - славянского происхождения. В Российской Федерации насчитывается 89 федеральных административных единиц, которые называются субъектами федерации. Среди них 21 республика, созданные по этническому принципу и названные по имени титульной нации (каждая из них имеет право принимать собственную конституцию и законы), 6 краев, 49 областей, а также города Москва и Санкт-Петербург. Кроме того, существует одна автономная область и 10 автономных округов. Последние, за одним исключением, входят в состав краев и областей, однако стремятся сохранить и развить самобытность национальных групп, проживающих на их территории. Начиная с советского периода, национальный принцип был главным принципом российской/советской административно-территориальной системы. Вместе с тем федеральная структура большей частью носила фиктивный характер: интересы регионов и меньшинств были подчинены интересам безопасности, экономической и внешней политики советского правительства. Важность этнической принадлежности (по российской терминологии "национальности") также демонстрируется тем фактом, что до недавнего времени она традиционно вписывалась во внутренние паспорта и некоторые другие личные документы. Одновременно следует отметить, что даже в республиках и в автономных областях и округах титульная нация в большинстве случаев уступает по численности их русскому населению.

---

[4] ***События, имевшие место после 19 июня 1998 года, не охватываются данным докладом и не учитываются в его выводах и предложениях.***

Конституция 1993 года признает принцип равенства субъектов федерации. Однако взаимоотношения между отдельными субъектами и Центром в плане разделения полномочий и обязанностей неодинаковы. Между рядом субъектов федерации и федеральными властями были проведены переговоры, завершившиеся во многих случаях подписанием двусторонних соглашений, которые отражают условия взаимоотношений в каждом конкретном случае и которые, однако, не всегда способствуют выполнению федеральных законов и проведению федеральной политики.

Распад советского строя в совокупности с радикальными политическими, экономическими и социальными реформами, начатыми в конце 1980-х годов, обострил межнациональные отношения и высветил всю сложность этнополитического наследия, доставшегося России от прошлого. Основное наследие этого периода - существование сложного переплетения национально-территориальных образований, значительные национальные меньшинства, проживающие за их пределами или не имеющие собственной "национальной земли", а также существенная часть населения, не желающая подчиняться указаниям Москвы. Со времени провозглашения независимости России национальные общины должны были заново определить свои взаимоотношения с Москвой и одновременно рассчитаться с имперским колониальным прошлым России, зачастую стремясь при этом получить большую степень автономии или даже независимость. Переговорный процесс строительства новых рамок многонациональной и многокультурной России привел к появлению широкого спектра проблем, включая прямую или косвенную дискриминацию некоторых этнических групп и иногда насилие.

Результатом нынешней смены политических позиций и конфликтов сегодня является неадекватная и непоследовательная модель принятия законов и их исполнения на всех уровнях, что затрудняет возможность существующей системы справляться с подобными явлениями.

Положение осложняется и в силу экономической ситуации. Хотя она за последний год улучшилась и в определенной степени стабилизировалась, серьезные структурные проблемы все еще сохраняются, особенно в том что касается постоянного кризиса в сборе налогов. Это привело к сокращению государственных расходов, что в свою очередь сказалось на качестве инфраструктуры страны и потенциально может иметь серьезные социальные последствия.

Ключевые проблемы, которые, по мнению ЕКРИ, требуют особого внимания, следующие:

- необходимость сформировать действенный свод антидискриминационных законов и эффективные органы, специализирующиеся на борьбе с дискриминацией и нетерпимостью;

- необходимость противостоять публичным выражениям ультранационалистического экстремизма и ксенофобии, включая понятие расового превосходства, а также сохраняющимся антисемитским настроениям;

- дискриминационные последствия системы типа прописки, введенной решениями местных властей;

- дискриминация, испытываемая определенными этническими группами, такими как народности Северного Кавказа;

- очевидное отсутствие эффективной судебной и правоохранительной систем, которые могли бы гарантировать объективное, скорое и действенное судебное преследование проявлений расизма и ксенофобии, а также расследование жалоб на противозаконные действия со стороны правоохранительных органов;

- жалобы на некорректное поведение в некоторых районах представителей правоохранительных органов и казаков;

- необходимость дальнейшего развития и укрепления институтов эффективного гражданского общества;

- необходимость дополнительных мер по содействию религиозной терпимости и равенства.

I. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ[5]

A. Международные правовые инструменты

1. Российская Федерация подписала и ратифицировала большинство основных международных правовых документов, находящихся в поле особого интереса ЕКРИ. Согласно российской Конституции, международные договоры, в которых участвует Российская Федерация, являются составной частью ее правовой системы. Если международный договор устанавливает иные правила, чем предусмотренные внутренним законодательством, то применяются правила международного договора.

2. Российская Федерация не подписала Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств, а также Европейскую социальную хартию.

3. ЕКРИ приветствует последние события, а именно ратификацию Россией Европейской конвенции о правах человека, и призывает компетентные власти

[5] *Подробный обзор законодательства Российской Федерации в области борьбы с расизмом и нетерпимостью содержится в публикации CRI (98) 80, подготовленной по просьбе ЕКРИ Швейцарским институтом сравнительного права.*

оперативно начать практическое применение Конвенции во внутреннем законодательстве. ЕКРИ также призывает к скорому подписанию, ратификации и применению вышеупомянутых важных международных документов, которые Российская Федерация еще не подписала.

B. Конституционные нормы

4. Статья 19 Конституции 1993 года предусматривает широкое применение принципа равенства. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан на основе "социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности" (статья 19, пункт 2). Не допускаются "пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду". "Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства" (статья 29, пункт 2).

5. В русском языке и праве термин национальность обычно означает этническое, национальное, религиозное происхождение или принадлежность. На этой основе статья 26 Конституции конкретизирует: "Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности" (статья 26, пункт 1).

6. Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (статья 26, пункт 2). Право на пользование языком содержится также в статье 68, в которой Российская Федерация, как многонациональное государство, "гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития" (статья 68, пункт 3). В статье 69 делается конкретная ссылка на гарантию данного права "коренных малочисленных народов" в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

7. 17 июля 1996 года вступил в силу Закон о национально-культурной автономии. Он предусматривает создание ассоциаций или национальных культурных автономий на федеральном, региональном и местном уровнях как форму национального и культурного самоопределения и самоорганизации в целях сохранения и развития, например, образа жизни, традиций, языка, обучения и самосознания этнических групп. Одновременно были приняты "Концепция государственной национальной политики Российской Федерации", которая повторяет положения Конституции о равенстве прав этнических групп и преследует цель улучшения проведения и координации политики в отношении этнических групп или национальностей путем объединения усилий федеральных властей, властей субъектов федерации и этнических общин. За это время было создано около 126 национально-культурных автономий. Среди них самыми большими по численности и по продвинутости программ своего развития являются

украинская, польская и немецкая. Подобное законодательство, предполагающее создание Консультативного совета по делам национальных культурных автономий, следует приветствовать, хотя ЕКРИ не имеет подробной информации о его практической эффективности. Проект плана действий по реализации вышеупомянутой концепции, очевидно, требует значительных финансовых средств.

8. Наряду с правами, содержащимися в Конституции Российской Федерации, конституции ее республик, уставы краев, областей и других территориально-административных единиц Российской Федерации также содержат меры против дискриминации. Более того, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 1995 года включает положения, предоставляющие народам, нациям, меньшинствам и этническим группам особые или дополнительные права[6]

C. Нормы уголовного права

9. Антидискриминационные нормы Конституции нашли свое отражение в новом Уголовном кодексе, который вступил в силу в Российской Федерации 1 января 1997 года. Они, как представляется, улучшают Уголовный кодекс 1960 года, согласно которому ключевую роль в применении закона имела преднамеренность нарушения. Требование "прямого умысла" также делало затруднительным возбуждение судебного преследования по делам такого рода. И, как отмечается ниже, данная норма применялась редко (см. пункт 44).

10. В Уголовном кодексе 1996 года предпринимается попытка изменить традиционный подход. В нем содержатся отдельные положения относительно "Нарушения равноправия граждан" (статья 136) и "Возбуждения национальной, расовой или религиозной вражды" (статья 282). Последняя статья предусматривает наказания за "действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации". Следовательно, в том, что касается наказания за пропаганду, наличие прямого умысла в возбуждении вражды больше не требуется. Такое новшество следует приветствовать. Вместе с тем еще слишком рано давать оценку применению новых норм на практике. Тем более что некоторые правозащитные организации на местах выразили обеспокоенность, что содержащееся в статье 282 широкое определение может привести к злоупотреблениям, включая ограничения права на свободу слова.

---

[6] *См. CRI(97)38 Правовые меры по борьбе с расизмом и нетерпимостью в государствах-членах Совета Европы. Швейцарский институт сравнительного права, Лозанна.*

11. Уголовный кодекс 1996 года также предусматривает более строгое наказание, если при определенных обстоятельствах мотив национальной, расовой или религиозной ненависти или вражды присутствует при совершении преступления или, в целом, такой мотив является отягчающим обстоятельством (статья 63, пункт 1).

12. В дополнение к положениям вышеупомянутого Уголовного кодекса Закон о средствах массовой информации 1991 года запрещает: "Использование средств массовой информации... для возбуждения национальной, классовой, социальной или религиозной нетерпимости или ненависти...".

13. В феврале 1997 года Государственная Дума одобрила во втором чтении проект федерального закона, запрещающий распространение идей фашизма (в Российской Федерации обычно это синоним "разжигающей ненависть речи" или расистских высказываний). В 1994-1997 годах было предпринято несколько попыток применить подобное законодательство, однако они не удались.

D. Нормы гражданского и административного права

14. Согласно Кодексу законов о труде 1971 года, при приеме на работу и в определении прав и обязанностей, связанных с ней, работники не должны подвергаться дискриминации по признакам пола, национальности, расы или религии (статья 16). Какой-либо информацией о том, как применяется данное законодательство, ЕКРИ не располагает.

15. Закон об общественных объединениях 1995 года запрещает регистрацию общественных объединений, цели, деятельность и устав которых поощряют расизм и нетерпимость. ЕКРИ известно, что Министерство юстиции России по этим причинам отказало в регистрации Российскому национальному единству (РНЕ). Однако не известно, до какой степени это решение нашло свое практическое применение.

16. Гражданский кодекс предусматривает возможность судебного разбирательства в случае нарушения гражданских прав со стороны государственного учреждения. Вместе с тем, как представляется, данное положение Кодекса как противодействие дискриминации применяется нерегулярно и без особого успеха.

17. Следуя своей общей линии в пользу принятия рамочного законодательства специально в отношении расовой дискриминации, которое должно включать ряд мер уголовного, гражданского и административного права, ЕКРИ отмечает, что подобных положений в российском законодательстве нет. В частности, ЕКРИ обращает внимание на желательность создания в Российской Федерации единого свода антидискриминационного законодательства. Такое законодательство должно сделать незаконными акты дискриминации по социальным и религиозным мотивам (а также по мотивам несоблюдения равенства между мужчиной и

женщиной) в конкретных областях социальной и экономической жизни. Это законодательство должно опираться на соответствующие возможности судебного исправления ситуации применительно к отдельным лицам и на эффективные санкции и меры по выполнению судебных решений как на национальном, так и на местном уровнях.

Необходимых условий для создания такого законодательства – с точки зрения наличия политических предпосылок, судебных и административных механизмов и законодательных возможностей - очевидно, еще нет. Тем не менее, ЕКРИ считает, что создание подобного законодательства и системы поддерживающих его мер должно быть той целью, над достижением которой правительству Российской Федерации следует сознательно работать, объединив свои усилия с субъектами федерации и правозащитными структурами.

E. Президентские указы и распоряжения

18. Согласно статье 90 Конституции, Президент РФ имеет право издавать указы и распоряжения, которые являются обязательными для исполнения на всей территории Российской Федерации.

19. 23 марта 1995 года Президент РФ издал Указ № 310 "О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации". Выполняя этот указ, правоохранительные органы предприняли ряд мер. Местные организации РНЕ (см. пункт 15) в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и Оренбурге были распущены, и в 1997 году было открыто около 20 уголовных дел. По Указу Президента РФ № 1143 от 27 октября 1997 года при Президенте Российской Федерации была специально учреждена Комиссия по борьбе с политическим экстремизмом в Российской Федерации, работа которой координируется Министерством юстиции. В рамках этой Комиссии была создана группа экспертов, состоящая из представителей различных общественных организаций. На сегодняшний день ее работа заключается главным образом в подготовке новых законодательных предложений.

F. Отношения между Центром и субъектами

20. Конституция Российской Федерации 1993 года, как представляется, характеризуется, с одной стороны, наличием сильной президентской власти по осуществлению функций Центра и, с другой стороны, наличием положений о двусторонних отношениях Центра с 89 субъектами федерации, которые во многих случаях получили значительные собственные полномочия и ответственность. Согласно Конституции, определенные полномочия отдаются Центру, а все остальное считается ответственностью регионов, правда, при наличии некоторых областей, определяемых как области совместной, общей юрисдикции.

21. Результатом этого по существу политического компромисса является, как кажется, потенциальная нечеткость и недостаточная последовательность в применении законодательства. Так, статья 71(в) Конституции относит к федеральной компетенции ответственность за "регулирование и защиту" прав и свобод человека и гражданина, а также национальных меньшинств. С другой стороны, статья 72(б) определяет "защиту" этих прав как одну из областей совместной, общей с субъектами федерации компетенции. Даже при том, что "регулирование" этих прав остается исключительно федеральной сферой ответственности, различие между "регулированием" и "защитой" не является ясным, а совместная юрисдикция в отношении "защиты", кажется, в принципе порождает возможность конфликтов между Центром и субъектами федерации.

22. ЕКРИ высоко оценивает роль политических и экономических сил, которые выработали нынешние конституционные положения. ЕКРИ также отмечает, что пока еще у этих положений было мало времени, чтобы утвердиться. Вместе с тем ЕКРИ полагает возможным выразить свою озабоченность в связи с тем, что вышеупомянутые проблемы юрисдикции могут мешать разработке и проведению политики в областях, входящих в ее компетенцию.

G. Специализированные органы

23. ЕКРИ придает большую важность учреждению и укреплению органов, которые эффективно и в независимой манере должны следить за ситуацией в своих странах с правами человека в целом или применительно к конкретным проблемам расовой дискриминации и предлагать меры их решения (ЕКРИ обобщенно называет такие органы "специализированными"). ЕКРИ изложила взгляды по этому вопросу в своей общей Рекомендации № 2, предложив подробные рекомендации, касающиеся форм, которые они могут принимать. Однако какую бы форму ни получал такой орган, Рекомендация № 2 подчеркивает основополагающее значение его финансовой независимости и неподчиненности государственным структурам. Данная рекомендация также отражает принципы и стандарты, принятые на европейском уровне и в рамках ООН.

24. В свете вышесказанного ЕКРИ приветствует тот факт, что Российская Федерация на законодательном уровне предприняла шаги по созданию органов, компетенция и функции которых относятся к правам человека в целом и под руководством которых, как полагает ЕКРИ, должны рассматриваться также вопросы, касающиеся расовой дискриминации и религиозной нетерпимости.

25. Приветствуя дух, лежащий в основе создания этих органов, ЕКРИ, однако, сомневается в том, можно ли уже сейчас сказать, что они полностью и эффективно работают и что они отвечают всем главным критериям, определенным ЕКРИ в своей общей Рекомендации № 2. В том, что касается Уполномоченного по правам человека, с опозданием назначенного Государственной Думой только в мае 1998 год, ЕКРИ надеется, что он будет, среди прочего, твердо бороться с расовой дискриминацией. Хотя в 80 субъектах

Российской Федерации были созданы Комиссии по правам человека, была выражена озабоченность, что только некоторые из них работают эффективно. Что касается их статуса, то не ясно, имеют ли все эти структуры достаточную степень независимости от исполнительной власти и есть ли у них необходимые полномочия предлагать ясные пути исправления ситуации в случаях дискриминации отдельных лиц или групп.

26. Что касается конкретных расовых и религиозных вопросов, то ЕКРИ сомневается в том, могут ли они (или вопросы, упомянутые выше) рассматриваться должным образом при отсутствии законодательства, которое, во-первых, устанавливало бы рациональные и всеобъемлющие рамки, дающие отдельным лицам возможность эффективно подавать жалобы на незаконные акты дискриминации, и, во-вторых, определяло бы роль соответствующих правовых институтов на уровне федерации и ее субъектов. На отсутствие такой правовой базы обращается внимание во многих местах данного доклада.

27. ЕКРИ признает трудности при создании новых эффективных институтов в вышеупомянутой области, особенно в такой короткий срок. Тем не менее, ЕКРИ рекомендует, чтобы Правительство Российской Федерации еще раз рассмотрело соответствующее положение дел и решило, как наилучшим образом учесть выраженную ЕКРИ озабоченность (в этом и других разделах), принимая во внимание общую Рекомендацию ЕКРИ № 2 о специализированных органах по борьбе с расизмом и нетерпимостью.

II. ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

H. Судебная система

28. Статья 10 Конституции предусматривает разделение полномочий между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, объявляя их всех независимыми. Статья 46 Конституции гарантирует судебную защиту прав и свобод, судебный пересмотр административных актов, как федерального правительства, так и местных органов власти, а также право на обращение в международные инстанции, в том случае если это допускается международными соглашениями. Структура, юрисдикция и состав различных частей судебной ветви власти определяются в статьях 118-119 Конституции. Они также включают положение о Конституционном Суде, который принимает постановления исключительно по вопросам, касающимся конституционности решений, принятых исполнительными властями на уровнях федерации и ее субъектов.

29. Конституция справедливо указывает на основополагающую важность эффективной судебной системы для федерального, столь географически обширного и разнообразного государства, как Россия. Роль Конституционного Суда является, в частности, фундаментальной в плане предоставления федеральным структурам возможности обеспечивать защиту прав человека, включая меры по борьбе с дискриминацией и нетерпимостью, во всех субъектах

федерации, а также в плане должного урегулирования конкретных политических и судебных ситуаций. Вместе с тем ЕКРИ отмечает стремление некоторых субъектов федерации принимать местные постановления о религиозных свободах, которые, по крайней мере внешне, вызывают сомнения в своем соответствии федеральному законодательству, за чем должен следить Конституционный Суд. ЕКРИ также отмечает сообщения о заявлениях властей Москвы, которые свидетельствуют об их нежелании выполнять постановления Конституционного Суда по вопросу о регистрации по месту жительства. ЕКРИ надеется, что важность независимой и активной роли Конституционного Суда в данной области отразится в строгом выполнении его постановлений.

30. ЕКРИ приветствует настоящие усилия по укреплению роли, улучшению профессиональной подготовки и реформе процедуры судов первой инстанции в сферах уголовной и гражданской юстиции. Она, в частности, выделяет в этой связи недавний Закон о судебной системе, вступивший в силу в 1996 году и содержащий гарантии независимого отправления правосудия. При этом ЕКРИ отдает себе отчет в том, что нехватка средств и кадров квалифицированных судей затрудняет данные усилия. Несмотря на соответствующие положения Конституции и последние меры, выражается также обеспокоенность в отношении того, что судьи первой инстанции могут все-таки в известной мере все еще подвергаться влиянию внесудебных интересов. Кроме того, продолжают поступать данные, что судьи первой инстанции временами занимают позицию, основанную на религиозных или расовых предрассудках. Для ЕКРИ не ясно, насколько полно эта обеспокоенность уже учтена в Российской Федерации. По мнению ЕКРИ, важно продолжать усилия в этом направлении.

I. Исполнение законов

31. Существует общая озабоченность по поводу того, что в ряде случаев, относящихся к компетенции ЕКРИ, российские правоохранительные власти не проводили с достаточной активностью судебное разбирательство в отношении предполагаемых правонарушений. Особую озабоченность ЕКРИ вызывает то, что в некоторых районах имели место случаи активного запугивания и унижающего человеческое достоинство обращения в отношении представителей определенных меньшинств, особенно тех, кто отличается цветом кожи. По некоторым утверждениям, несмотря на жалобы потерпевших отсутствовала какая-либо определенная или последовательная реакция компетентных властей.

32. ЕКРИ не ясно, существуют ли адекватные механизмы, даже в областях совместной юрисдикции, для наблюдения за жалобами представителей этнических меньшинств на злоупотребления правоохранительных органов, будь то отделения милиции, дорожная милиция или прокуратура. Хотя одной из обязанностей прокуратуры является расследование жалоб, представляется, что независимого механизма, которому граждане могли бы доверять, пока нет. В контексте существующей системы имеется мало информации о количестве жалоб,

полученных различными властями, а также о том, от кого эти жалобы поступили и как с ними разобрались.

33. Все эти вопросы (жалобы, характер действий милиции и приоритеты судебного преследования), как представляется, затрагивают отношения между Центром и местными властями. Министерство внутренних дел несет общую ответственность за действия милиции. Однако имеется немало сведений о том, что действия представителей милицейских органов на местном уровне во многом отражают местные политические приоритеты. В сфере борьбы с расизмом и нетерпимостью это несет очевидную опасность. Что касается политики судебного разбирательства, возникает также вопрос о том, кто устанавливает приоритеты для действий региональных органов Генеральной прокуратуры в областях компетенции ЕКРИ. Это представляется особенно важным, так как на систему Генеральной прокуратуры возложена конкретная ответственность за защиту прав человека. По мнению ЕКРИ, без твердого руководства из Центра прокуратуре на местах нелегко выполнять свои задачи. ЕКРИ подчеркивает необходимость в духе обязательств Российской Федерации, взятых при вступлении в Совет Европы перед его Парламентской Ассамблеей, принять новое законодательство в соответствии со стандартами Совета Европы о роли, функционировании и управлении системой Генеральной прокуратуры. ЕКРИ настоятельно рекомендует, чтобы в процессе принятия такого законодательства власти Российской Федерации внимательно рассмотрели вышеизложенные проблемы. Одновременно ЕКРИ рекомендует им рассмотреть вопрос о том, как улучшить контроль за местными органами милиции со стороны Министерства внутренних дел и как создать наглядно эффективную систему реагирования в случае жалоб на неправомочные действия милиции, которая бы пользовалась общественным доверием.

J. Дискриминационные последствия системы разрешений на жительство в отношении некоторых категорий граждан и неграждан

34. В 1993 году вступил в силу Закон о праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор временного и постоянного места жительства в пределах Российской Федерации. Он заменил собой прежнюю жесткую систему, которая требовала разрешения властей на регистрацию местожительства граждан - систему прописки. ЕКРИ также известно, что впоследствии Конституционный Суд по ряду случаев принимал постановления о неконституционности прописки. За этими постановлениями последовало соответствующее распоряжение федерального правительства. Тем не менее - и ЕКРИ это беспокоит - в ряде мест Российской Федерации были приняты решения местных властей по регулированию местожительства для вновь прибывших туда лиц, которые нередко очень напоминают систему прописки и которые устанавливают правила регистрации местожительства, являющиеся неадекватными и дискриминационными по отношению к лицам легко определяемой национальности (речь идет о т.н. "видимых" меньшинствах: беженцах, а также переселенцах с Кавказа и

Центральной Азии). В результате, как представляется, такие группы являются особенно уязвимыми для произвольных арестов, заключения и пыток или унижающего достоинство обращения со стороны милиции. ЕКРИ, разумеется, признает, что при отсутствии свободного рынка собственности и нехватки жилья местные власти имеют право регулировать свободу выбора местожительства для вновь прибывших с тем, чтобы обеспечить удовлетворительное распределение имеющегося в наличии жилищного фонда и других социальных льгот. Вместе с тем ЕКРИ полагает, что любое такое регулирование должно вводиться и осуществляться таким образом, чтобы не приводить к неадекватным последствиям или каким-либо формам дискриминации в отношении конкретных групп меньшинств.

35. Москва - и это не единственный пример - регулярно называется как город, где нарушаются права нерезидентов и этнических меньшинств, а также права тех, кто ищет там убежище, путем применения в дискриминационной форме особо рестриктивной регистрационной системы по типу прописки. С марта 1998 года московские городские власти, возлагая ответственность за рост преступности на приток вновь прибывших в город и тем самым оправдывая регистрацию в органах милиции в качестве меры борьбы с нею, отказываются выполнять постановления Конституционного Суда. Московская городская милиция строго, хотя и выборочно, продолжает осуществлять соответствующую линию. О возросшем числе фактов жестокого обращения милиции в ходе реализации регистрационной системы с лицами с Кавказа и Центральной Азии, а также беженцами из стран третьего мира широко сообщалось в канун празднования 850-летия Москвы в сентябре 1997 года. Дискриминационные факты, подобные тем, о которых выше говорилось применительно к Москве, были зафиксированы на территории Ставрополя, куда лица из других стран Содружества Независимых Государств (СНГ) переехали несколько лет назад, а также в Краснодарском крае, куда турки-месхетинцы из Узбекистана[7] приехали в поисках убежища (см. пункты 39-41). Для граждан стран-членов СНГ не требуется визы для въезда в Российскую Федерацию, и в соответствии с Постановлением Правительства № 290 от 2 марта 1997 года в отношении требований к регистрации они имеют те же права, что и российские граждане. Однако на практике это равенство в Москве и в других местах либо ограничивается, либо ликвидируется путем распоряжений местных властей.

36. Сама по себе система прописки связана с предоставлением возможности пользоваться многими другими политическими, социальными и экономическими правами. Поэтому ЕКРИ считает, что, хотя к обращающимся за убежищем, беженцам и вынужденным переселенцам и может применяться особый режим, он все-таки не должен ущемлять их основные социальные и политические права. ЕКРИ также обеспокоена тем, что придание милиции центральной роли в процедуре регистрации не соответствует принципам демократического общества и ведет к злоупотреблению властью в форме дискриминации. В этой связи ЕКРИ обращается к компетентным властям с призывом пересмотреть процедуру получения разрешения на жительство, сохранив ее информационные функции, но

[7] *Турки-месхетинцы были депортированы в Центральную Азию Сталиным в 1944 году.*

отказавшись от тех функций, которые в настоящее время связаны с контролем за населением. ЕКРИ отдает себе отчет в масштабе и сложности подобной реформы. Поэтому она приветствует содействие, которое оказывается в этой связи России в рамках выполнения решений Региональной конференции по проблемам беженцев, перемещенных лиц и других вынужденных переселенцев в странах СНГ и соответствующих соседних государствах, организованной Верховным комиссаром ООН по делам беженцев и другими международными организациями.

K. Беженцы

37. Положение лиц, обратившихся с просьбой о предоставлении убежища, и процедуры принятия решений по этим просьбам представляют для ЕКРИ особую заботу. В феврале 1993 года в Российской Федерации был принят первый закон о беженцах. Очевидно, этот документ готовился исходя из предпосылки, что он должен помочь урегулировать правовой статус граждан бывшего Советского Союза, которые сочли необходимым переехать в Россию из новых независимых государств, образовавшихся в результате распада СССР, по причинам, изложенным в Конвенции о статусе беженцев 1951 года, или в результате вооруженных конфликтов на территории бывшего СССР. Поэтому закон содержал весьма либеральные положения для лиц, признаваемых беженцами.

Частично по причине своих либеральных положений закон 1993 года не был применен в отношении лиц, родившихся за пределами бывшего СССР[8]. Более того, даже те, кто были признаны беженцами, судя по всему, не получили права, гарантированные им в соответствии с этим законом. В результате был принят и в середине 1997 года вступил в силу новый закон "Об изменениях и дополнениях к Закону Российской Федерации "О беженцах".

38. Этот новый закон был изначально предложен Федеральной миграционной службой (ФМС) и, как представляется, его замысел - ограничить число лиц, ищущих убежище, которые бы имели право на получение статуса беженца. В ходе обсуждения законопроекта был принят ряд либеральных поправок, однако некоторые из положений закона все еще дают основания для беспокойства. Например, ищущие убежище лица, которые подают заявления с просьбой на получение статуса беженца на границе и чьи заявления не принимаются к рассмотрению по процедурным причинам, должны покинуть Российскую Федерацию в течение трех дней с момента принятия негативного решения. Хотя такое негативное решение может быть обжаловано, начало процедуры обжалования не приостанавливает решение об отъезде из России. Здесь есть

---

[8] *За период с 31 декабря 1996 года 75 человек из стран, не входивших в бывший СССР, преимущественно афганцы, получили статус беженца от Федеральной миграционной службы, которая была создана для исполнения Закона о беженцах. Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации в своем ежегодном докладе за 1994-1995 гг. оценивает количество беженцев из стран, не входивших в бывший СССР, в 500 000 человек. По данным УВКБ, на 1 января 1994 года число лиц, зарегистрированных в качестве ищущих убежища, составляло 46 572 человека, при этом более половины из них были из Афганистана.*

потенциальная возможность для злоупотреблений. Поэтому ЕКРИ полагает, что за применением данных положений закона нужно тщательно следить с тем, чтобы не допустить их применения дискриминационным образом.

Поскольку ФМС все еще занята разработкой подзаконных актов и ведомственных инструкций по применению этого нового закона, еще рано давать общую оценку его эффективности. Утверждается, что без новых инструкций местные органы ФМС лишены возможности рассматривать просьбы о предоставлении убежища. Насколько бы ни улучшилась ситуация с началом работы нового закона, положение лиц, признанных беженцами, будет оставаться в поле зрения ЕКРИ, поскольку дискриминационная политика местных властей в связи с выдачей разрешений на жительство продолжается (см. пункты 34-36)[9].

L. Расовое насилие и запугивание

39. Положение отдельных этнических групп дает основание для особого беспокойства. Так, положение турок-месхетинцев в Краснодарском крае, которое, по некоторым сообщениям, в 1997 году и начале 1998 года ухудшилось, является иллюстрацией систематической политики расового запугивания и насилия, направленных против конкретной этнической группы, что весьма беспокоит ЕКРИ. В течение нескольких лет в отношении турок-месхетинцев властями региона применялась особая дискриминационная процедура регистрации[10]. Без разрешения на жительство серьезно ущемляются фактически все остальные их основные права, включая право вступать в брак между собой, регистрация детей, доступ к службам социального обеспечения и государственного здравоохранения, право на постоянную работу, на собственность, право иметь личные документы, такие как паспорт или водительское удостоверение. Начиная с середины 1997 года имеются сведения, что турок-месхетинцев заставляют заново регистрироваться как лиц, приехавших из одной из стран СНГ только на короткий период времени (45 дней), хотя они уже живут на данном месте несколько лет. Каждый раз для регистрации нужно платить примерно 33 американских доллара с человека. Получая такое временное разрешение на жительство, турки-месхетинцы могут получить доступ к определенным социальным правам. Тем не менее,

---

[9] *Статья 8 нового закона, которая определяет права и обязанности лиц, признанных беженцами, предоставляет беженцам право обращаться с просьбой на получение постоянного жительства и российского гражданства "в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами, заключенными Российской Федерацией".*

[10] *См. Доклад за 1994-95 гг. Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации: "Комиссия располагает данными из Крымского района Краснодарского края о соотношении обратившихся за разрешением на жительство и тех, кто его получил, с разбивкой по этническим группам. Применительно к азербайджанцам, армянам, белорусам, грекам, изидам, русским и другим национальностям соотношение примерно одинаково. Большое отклонение от средней цифры существует только в случае турок-месхетинцев: из 8458 месхетинцев, обратившихся за разрешением на жительство, только 9 получили его. Эта статистика подтверждает имеющий широкое хождение в крае слух о том, что для "граждан-неславян" разрешения нормируются. Цифры из других районов Краснодарского края подтверждают аналогичную политику прописки, основанную на этническом подходе".*

утверждается, что цель такой процедуры - заставить турок-месхетинцев уехать из данной местности.

40. Кроме того, есть сведения, что члены движения казачества в Краснодаре, как и в других районах юга России, которые являются традиционной территорией проживания казаков, активно участвуют в применении законов как вместе с милицией, так и самостоятельно. Говорят, что казаки проверяют документы у турок-месхетинцев, обыскивают их дома, а в ряде случаев задерживают и арестовывают их, ведя себя в недопустимо грубой манере.

41. ЕКРИ знает, что ситуация в регионе Северного Кавказа и юга России несет в себе сложные и трудные проблемы для местных и федеральных властей, поскольку это один из тех регионов Российской Федерации, который столкнулся с наибольшим притоком населения. ЕКРИ также знает, что ведутся переговоры с властями Грузии с целью переселения турок-месхетинцев на их историческую родину. Вместе с тем ЕКРИ считает, что в качестве первого шага нужны срочные меры по прекращению дискриминационного обращения с турками-месхетинцами, а также по расследованию поведения представителей правоохранительных органов и военизированных формирований, которые несут ответственность за нарушения прав человека, с целью начала судебного разбирательства в отношении лиц, подозреваемых в уголовных правонарушениях. ЕКРИ знает, что правоохранительные силы предприняли некоторые шаги по борьбе с дискриминацией турок-месхетинцев и провели расследование деятельности формирований казачества. Так, прокуратура Ростова отменила около 30 предписаний и распоряжений казаков по национальным вопросам - выселение чеченцев и семей турок-месхетинцев, обыск домов последних и т.п. ЕКРИ выражает надежду, что подобные меры будут приниматься и далее и еще более активно.

M. Статистические данные

42. Существует полезная и подробная статистика, касающаяся национального состава населения Российской Федерации, а также таких областей, как школы, газеты и культурные учреждения для национальных меньшинств. Однако эта статистика не включает данных об условиях национальных меньшинств и степени их охвата социально-экономической политикой. Например, отсутствуют данные с разбивкой по различным этническим группам в отношении занятости, жилья, здравоохранения, социальных служб, образования и правопорядка. Опыт других стран показывает полезность такой статистики для мониторинга положения национальных меньшинств в обществе и для разработки политики по отношению к ним. В рамках нынешней Конституции не ясно, на ком лежит главная ответственность за подготовку и использование детализированной системы таких статистических данных. По мнению ЕКРИ, этот вопрос заслуживает рассмотрения как на федеральном, так и на местном уровне. При этом ЕКРИ рекомендует изучить данный вопрос компетентным федеральным структурам, проводя консультации с их партнерами в субъектах федерации, в качестве составной части

процесса совершенствования системы статистики, необходимой для Российской Федерации.

N. Расизм и фашизм. Нацистская пропаганда и материалы

43. ЕКРИ известно о существовании среди определенных политических сил России тенденции пропагандировать в рамках обычных политических и социальных дискуссий теорию расового превосходства и давать унизительные комментарии в отношении т.н. национальных черт (см. пункт 49). Некоторые из наиболее экстремистских националистических взглядов, как утверждают, являются отголосками фашистских теорий. В такой ситуации налицо необходимость эффективного и сильного законодательства, которые защитило бы группы этнических меньшинств от последствий разжигания национальной ненависти и продемонстрировало бы неприятие обществом подобной практики.

44. Поэтому ЕКРИ высказывает свое сожаление в связи с тем, что, несмотря на широкое распространение вышеупомянутой практики, было возбуждено так мало судебных дел по соответствующей статье Уголовного кодекса Российской Федерации (статья 74), которая действовала до 1 января 1997 года. С этого времени статья 74 была заменена двумя новыми статьями - статьей 136 и статьей 282 (см. пункт 9). ЕКРИ приветствует появление этих новых статей, которые технически улучшают прежнее положение дел. Однако ЕКРИ неизвестно, была ли организована активная кампания по применению этих статей после их вступления в силу и имел ли место рост соответствующих судебных дел. Учитывая важность данного вопроса, ЕКРИ настойчиво рекомендует тщательно отслеживать применение новых статей с тем, чтобы обеспечить их строгое и объективное использование.

O. Другие проблемы

- Чечня

45. ЕКРИ отмечает, что хотя в силу соглашения 1996 года Чеченская Республика остается частью Российской Федерации, последняя де факто не имеет возможности гарантировать применение федеральных законов и норм на чеченской территории. Складывается также впечатление, что и сами чеченские власти сталкиваются с трудностями в борьбе с преступностью и другими незаконными действиями и, следовательно, в обеспечении защиты меньшинств. Последствия этого для меньшинств на территории Чечни - и этнических, и языковых - совершенно очевидно, являются очень серьезными. Поскольку много преступлений и насилия направлено против таких меньшинств, на практике ситуация выливается в серьезную форму дискриминации. ЕКРИ вынуждена выразить свою озабоченность в связи с положением дел в Чечне. ЕКРИ надеется, что, не дожидаясь, когда в 2001 году будет принято решение о статусе Чечни, или федеральные, или местные власти, или и те и другие активно займутся исправлением ситуации.

- ***Северная Осетия: Пригородный район***

46. Территориальный спор и интенсивные межэтнические столкновения вооруженных групп ингушей и осетин привели в 1992 году к выселению тысяч ингушей из Пригородного района. Многие из них все еще живут как вынужденные переселенцы на соседней территории. В течение 1997 года некоторые ингуши попытались вернуться на свое прежнее местожительство. Есть сведения, что некоторые из них были убиты. ЕКРИ отмечает определенный прогресс в решении конфликта. Вместе с тем она обеспокоена тем, что пока еще нет серьезных сдвигов в возвращении вынужденных мигрантов. ЕКРИ считает нужным принять меры, направленные на защиту жертв дискриминации и на предоставление им справедливой и адекватной компенсации с целью скорейшего создания условий для их безопасного возвращения.

- ***Антисемитизм***

47. В Российской Федерации насчитывается 650 000 евреев. По численности это третья еврейская община в мире. В основном она сосредоточена в Москве и Санкт-Петербурге.

48. За последнее десятилетие имело место значительное оживление жизни еврейской общины и ее религии, что можно только приветствовать. В соответствии с положениями новой российской Конституции и Законом о свободе совести и религиозных объединениях 1990 года (см. пункт 52), членам еврейской общины разрешено молиться, издавать литературу и заниматься образованием своих детей. Некоторые синагоги, которые были ранее конфискованы, возвращены, и ограничения на выезд евреев сняты.

49. Тем не менее ЕКРИ констатирует, что остаются основания для озабоченности в связи со все еще сохраняющимися предрассудками и негативной дискриминационной практикой. Антисемитские настроения, которые столетиями допускались при царе и советском режиме, сейчас, судя по всему, служат основой для большей части нынешней экстремистской националистической риторики. Столь желанная либерализация свободы слова и объединений последних лет открыла также дорогу для широкого издания и распространения антисемитских газет, брошюр и книг. Как указывается в пункте 43, оскорбительные расистские призывы, судя по всему, широко используются в общественных и политических дискуссиях, особенно на муниципальном уровне. Это укрепляет укоренившиеся социальные предрассудки. Одно из практических последствий этого можно наблюдать в вызывающем беспокойство количестве случаев взрывов синагог, осквернения еврейских кладбищ и других преступлениях.

50. ЕКРИ приветствует осуждение двух взрывов синагог в 1996 году тогдашним главой правительства России. Вместе с тем она отмечает, что было возбуждено мало дел в отношении преступных действий, которые, очевидно, были

спровоцированы экстремистскими группами. При этом деятельность этих групп, как представляется, не всегда расследовалась должным образом ни на федеральном, ни на местном уровне. ЕКРИ придерживается той точки зрения, что такая ситуация представляет собой проблему, которая нуждается в особом внимании со стороны федеральных властей. По мнению ЕКРИ, данный вопрос, судя по всему, носит не только чисто юридический характер. Положения нынешней Конституции и Уголовного кодекса, кажется, обеспечивают достаточное основание и мотивы для принятия мер. Требуется объективное, единообразное и последовательное применение законов на всех необходимых уровнях. Это требование ЕКРИ уже выражала и в отношении подходов к другим проблемам, затронутым в данном докладе.

51. На более глубоком уровне сила предрассудков, связанных с антисемитским наследием прошлого, такова, что, по мнению ЕКРИ, победить их можно только с течением времени и скоординированными усилиями всех ключевых правительственных фигур и структур национального масштаба, включая такие традиционно важные для России институты, как православная церковь. Целью должно быть осуждение на самом высоком уровне всех проявлений антисемитизма и укрепление духа большей терпимости.

- ***Религия***

52. ЕКРИ признает наличие значительных сдвигов за последние годы в утверждении принципа и практики свободы религии в Российской Федерации. Она с удовлетворением принимает к сведению наличие соответствующих положений в Конституции. Прежде всего, это - статья 28, которая гарантирует свободу совести и вероисповедания, статья 14, которая признает равенство религиозных объединений перед законом и отделяет церковь от государства, и статья 19, которая закрепляет принцип защиты против дискриминации по признакам, в частности, отношения к религии. Еще ранее, в декабре 1990 года, был принят Закон о свободе совести и религиозных объединениях, и с этого времени наблюдалось значительное оживление религиозной активности.

53. Вместе с тем ЕКРИ разделяет международную обеспокоенность по поводу недавних законодательных шагов, которые, судя по всему, потенциально могут подорвать принцип равенства религий. В октябре 1997 года на смену вышеупомянутому закону 1990 года пришел новый закон. Он делит "религиозные организации" на две категории в зависимости от того, существовали ли они или нет до 1982 года, а к третьей категории относит "религиозные группы". Религиозным организациям, существующим менее пятнадцати лет, и религиозным группам отказывается в ряде важных юридических и налоговых льгот, и на их деятельность накладываются ограничения. В частности, религиозные группы не могут получить статус юридического лица и, таким образом, не могут иметь банковский счет или владеть собственностью. Ни религиозные группы, ни религиозные организации, существующие менее пятнадцати лет, не могут издавать литературу. Эти права имеют только отдельные члены таких групп. Закон также содержит положения,

регламентирующие деятельность иностранных церквей и миссионеров.

54. ЕКРИ известно, что в Российской Федерации имела место значительная дискуссия вокруг данного закона. Она, в частности, отмечает выраженную озабоченность в связи с деятельностью т.н. "тоталитарных сект", а также сверхчувствительность национальных политических кругов в отношении к традиционным церквям. Тем не менее, ЕКРИ обеспокоена тем, что новый закон является потенциально дискриминационным и неадекватен тем проблемам, которые он стремится разрешить. Уже, кажется, есть сведения, что некоторые местные власти рассматривают новый закон в качестве средства препятствовать деятельности определенных религиозных групп. Утверждается, что этот закон нарушает дух, а возможно и букву конституционных гарантий, которые были описаны выше, и что он также несправедливо ущемляет иностранные религиозные объединения. Еще более тревожно то, что новый закон вступает в силу в тот момент, когда ряд субъектов федерации, очевидно, не встречая конституционного противодействия со стороны федеральных властей, приняли местные законы и распоряжения, которые, по всей видимости, направлены на ограничение функционирования религиозных объединений, включая исламские секты.

55. 16 февраля 1998 года Министерство юстиции издало инструкцию о пересмотре порядка подачи заявок на государственную регистрацию религиозных организаций. Кроме того, при федеральном правительстве была учреждена специальная комиссия по наблюдению за исполнением Закона о свободе совести и религиозных объединениях. Пока еще слишком рано давать оценку эффективности этих шагов. В свете вышеприведенных проблем, вызывающих озабоченность, ЕКРИ рекомендует российским властям как можно скорее внести изменения в данный закон, которые бы предусмотрели новые меры по учету законных вопросов общества в более прямой форме и которые бы не наносили ущерба имеющим хорошую репутацию религиозным группам или полученной в последние годы свободе религии. В ожидании поправок к закону ЕКРИ призывает вышеуказанную специальную комиссию держать в поле своего зрения вышеупомянутые вопросы в процессе порученного ей наблюдения за применением закона.

- *Рома/Цыгане*

56. По сравнению с другими группами меньшинств в Российской Федерации рома/цыгане составляют собой только маленькое меньшинство[11], и проявление враждебного отношения к ним может быть не столь значительно, как в некоторых других странах Европы. Тем не менее, рома/цыгане являются ярко выраженными культурными и расовыми аутсайдерами, имеющими мало институционных связей с обществом или защитников своих интересов[12]. Их часто смешивают с другими

---

[11] *Согласно ответу российского правительства на вопросник ЕКРИ, в Российской Федерации насчитывается 152 900 рома/цыган.*

определяемыми на вид меньшинствами (см. пункт 34) и воспринимают как участников черного рынка, мошенников и воров.

57. Хотя рома/цыгане являются не единственной мишенью по причине своей национальности, в нескольких городах из всех нерусских они были главным объектом общей зависти и недовольства, будучи обвиненными, например, в спекуляции продовольственными и другими товарами. В некоторых областях на местном уровне отмечаются враждебные взаимоотношения неполитического характера между русскими и рома/цыганами. Есть информация, что милиция и местные власти смотрят на конфликт между русскими и рома/цыганами сквозь пальцы. ЕКРИ привлекает внимание к своей общей Рекомендации № 3 по борьбе с проявлениями расизма в отношении рома/цыган, которая предлагает на рассмотрение ряд законодательных и политических мер. ЕКРИ призывает российские власти широко распространить эту рекомендацию среди местных властей в местах проживания рома/цыган и поощрять ее выполнение.

- Гражданское общество и меры, направленные на формирование в обществе атмосферы терпимости

58. В контексте вопросов, которыми занимается ЕКРИ, важное место принадлежит концепции эффективного и в полной мере функционального гражданского общества. В целом эта концепция определяет существование в рамках политического образования подходов, ценностей и институтов - как официальных, так и иных, - которые позволяют свободную дискуссию по ключевым проблемам и эффективную разработку и реализацию политики, направленной на их решение.

59. ЕКРИ приветствует возросший уровень активности НПО, принципы и гарантии, провозглашенные в Конституции, возникновение правозащитных структур, развитие более четких положений уголовного законодательства и планов судебной реформы. Вместе с тем ЕКРИ констатирует, что во многих областях, затронутых в данном докладе, имеется разрыв между принципами и реальным положением дел. Появляющиеся институты гражданского общества вынуждены работать в контексте неопределенности конституционных отношений и на фоне враждебного исторического наследия. ЕКРИ делает заключение, что фундамент гражданского общества в России создан еще не полностью. И все же ЕКРИ надеется, что уже достигнутый здесь прогресс является твердой отправной точкой для будущего.

60. Учитывая общественную и политическую враждебность в отношении некоторых групп, ЕКРИ полагает, что важной составной частью процесса строительства гражданского общества является принятие дальнейших мер, особенно со стороны СМИ, по осознанию проблем расизма и нетерпимости и по проявлению большей терпимости ко всем группам общества. В этой связи

---

[12] *Вместе с тем ЕКРИ отмечает наличие представителей рома/цыган в Консультативном совете по национально-культурным автономиям (см. пункт 7).*

политические и общественные лидеры в первую очередь должны играть важную роль в формировании общественного мнения и избегать высказываний, которые могут вызвать чувство нетерпимости, ксенофобии и антисемитизма.

* * *

Общие данные, полученные от национальных властей

В целях последовательности своих страновых докладов в этой таблице ЕКРИ приводит статистические данные только из ответов правительств на вопросник ЕКРИ. Такой вопросник был направлен российским властям 26 марта 1996 года.

ЕКРИ не несет ответственности за нижеприведенные данные.

Русские - 119 865 946 чел., татары - 5 552 096 чел., украинцы - 4 362 872 чел., чуваши - 1 773 645 чел., башкиры - 1 345 273 чел., белорусы - 1 206 222 чел., мордвины - 1 072 939 чел., чеченцы - 898 999 чел., немцы - 842 295 чел., удмурты - 714 833 чел., марийцы - 643 698 чел., казахи - 635 865 чел., аварцы - 544 016 чел., евреи - 536 848 чел., армяне - 532 390 чел., буряты - 417 425 чел., осетины - 402 275 чел., кабардинцы - 386 055 чел., якуты - 380242 чел., даргинцы - 353 348 чел., коми - 336 309 чел., кумыки - 227 163 чел., лезгины - 257 270 чел., ингуши - 215 068 чел., тувинцы - 206 160 чел.

Другие этнические группы насчитывают менее 200 000 чел., многие из них – менее 50 000 чел.

* *Общее население Российской Федерации на 1 января 1996 года - 147 608 800 человек. Эта цифра взята из публикации Совета Европы "Последнее демографическое развитие в Европе" (см.библиографию).*

БИБЛИОГРАФИЯ

Данная библиография включает основные опубликованные источники, которые были использованы для анализа ситуации в Российской Федерации. Она не охватывает все различные источники (прессу, контакты в стране, национальные НПО и т.д.), которые были использованы.

1. Reply supplied to the ECRI questionnaire by the Russian authorities
2. CERD/C/299/Add.15: Четырнадцатый периодический доклад Российской Федерации Комитету по ликвидации расовой дискриминации, ООН, 1997 год
3. CERD/C/304/Add.43: Заключение Комитета по ликвидации расовой дискриминации на четырнадцатый периодический доклад Российской Федерации, ООН, 1998 год
4. CERD/C/263/Add.9: Двенадцатый и тринадцатый периодические доклады Российской Федерации Комитету по ликвидации расовой дискриминации, ООН, 1996 год
5. CERD/C/304/Add.5: Заключение Комитета по ликвидации расовой дискриминации на двенадцатый и тринадцатый периодические доклады Российской Федерации, ООН, 1996 год
6. CERD/C/SR.1133, 1134 and 1135: Краткие отчеты о заседаниях Комитета по ликвидации расовой дискриминации , на которых Комитет рассмотрел двенадцатый и тринадцатый доклады Российской Федерации, ООН, 1996 год
7. *Honouring of obligations and commitments by the Russian Federation,* Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, Doc. 8127, 2 June 1998
8. *Report on Russia's request for membership of the Council of Europe,* Political Affairs Committee of the Parliamentary Assembly, Doc-7443, 2 January 1996
9. Заключение *№ 193 (1996) на заявку России на вступление в Совет Европы. Парламентская ассамблея, 25 января 1996 года*
10. 'The Russian Federation and autonomy: a preliminary perspective" by Nikolai V. Vitruk, Judge, Constitutional Court of the Russian Federation, in *Local self-government, territorial integrity and protection of minorities,* European Commission for Democracy through Law, Council of Europe Publishing, 1996
11. О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации (1994-1995 гг.). Доклад Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, 5 февраля 1996 года
12. *Rebirth of a Natiorr. Anatomy of Russia* by John Lloyd, London: Michael Joseph Ltd., 1998
13. *A History of the Gypsies of Eastern Europe and Russia* by David Crowe, London: Tauris, 1995
14. "Roma: In Russia, A Community Divided" in *Transition,* Vol. I no. 4, 29 March 1995
15. *A comment to the 1993 Constitution of the Russian Federation* by Ger P. van den Berg, Institute for East-European Law and Russian Studies, University of Leiden, 1997
16. "Russia" by Rafail Fainberg and Denis Paillard in *Extremism in Europe,* Centre Europeen de Recherche et d'Action sur le Racisme et l'Antisemitisme (CERA), Editions de l'aube, 1997
17. *Racisme, extreme droite et antisemitisme en Europe, Rapport 96,* Centre de Recherche dinformation et de Documentation Antiraciste (CRIDA), 1995
18. *Setting up a network of legal advice offices in Russia for Refugees and Forced Migrants,* Proceedings of a seminar organised by Memorial in co-operation with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 1997
19. *Deported Peoples of the Former Soviet Union: the Case of the Meskhetians,* Technical Cooperation Centre for Europe and Central Asia, International Organization for Migration, 1998
20. *Recent demographic developments in Europe, 1997,* Council of Europe Press, 1997

21. Radio Free Europe (RFE)/Radio Liberty (RL) newsline 1997 onwards
22. *Russia country report on human rights practices for 1997,* US Department of State, January 1998
23. *World Directory of Minorities,* Minority Rights Group International, London, 1997
24. *Russian Federation - Moscow, open season, closed city,* Human Rights Watch/Helsinki, Vol. 9, No. 10, September 1997
25. *Antisemitism in the Former Soviet Union, 1995 - 1997,* Union of Councils for Soviet Jews, May 1997
26. *Report on antisemitism, political extremism and persecution of religious groups in Russia,* April - December 1997, Union of Councils for Soviet Jews, 1998
27. *Freedom of Conscience Violations in the Russian Federation (1994-1996),* Committee for the Protection of Freedom of Conscience, Moscow, 1996
28. "Displaced persons in Southern Russia", in *The Forced Migration Monitor,* number 13, September 1996
29. *The Commonwealth of Independent States: Refugees and Internally Displaced Persons in Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Russian Federation and Tajikistan,* Human Rights Watch/Helsinki, Vol. 8, No. 7, May 1996
30. *Commitments without compliance: refugees in the Russian Federation,* Lawyers Committee for Human Rights, May 1996
31. *The violation of the rights of forced migrants and ethnic discrimination in Krasnodar territory- the situation of the Turks-Meskhetians,* Memorial Human Rights Centre, 1996
32. *Russia: crime or simply punishment? Racist attacks by Moscow Law Enforcement,* Human Rights Watch/Helsinki, Vol. 7, No. 12, September *1995*