

**ДОКЛАД  
О РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
(четвертый цикл мониторинга)

Принят 20 июня 2013 года

Опубликован 15 Октября 2013 года



ECRI Secretariat  
Directorate General II - Democracy  
Council of Europe  
F-67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: + 33 (0) 388 41 29 64  
Fax: + 33 (0) 388 41 39 87  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

**ДОКЛАД  
О РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(четвертый цикл мониторинга)**

Принят 20 июня 2013 года

Опубликован ХХХ сентября 2013 года

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



# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>7</b>
<b>РЕЗЮМЕ</b> .....	<b>9</b>
<b>ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ</b> .....	<b>13</b>
<b>I. НАЛИЧИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКИХ НОРМ</b> .....	<b>13</b>
Международные правовые акты.....	13
Конституционные положения и другие основные правовые акты.....	14
- <i>ГРАЖДАНСТВО</i> .....	14
- <i>РЕГИСТРАЦИЯ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА</i> .....	14
Положения уголовного права и антиэкстремистское законодательство.....	16
- <i>УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС</i> .....	16
- <i>АНТИЭКСТРЕМИСТСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: СТАТЬЯ 282 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА И ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</i> .....	17
- <i>ПРИМЕНЕНИЕ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛОЖЕНИЙ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИЗМУ</i> .....	19
- <i>СБОР ДАННЫХ</i> .....	21
Положения гражданского и административного законодательства.....	21
Подготовка полиции, прокуроров, судей.....	22
Специализированные органы и другие учреждения .....	23
- <i>РЕГИОНАЛЬНЫЕ УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА</i> .....	24
- <i>ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА</i> .....	24
<b>II. ДИСКРИМИНАЦИЯ В РАЗЛИЧНЫХ ОБЛАСТЯХ</b> .....	<b>25</b>
Сфера занятости.....	25
Образование .....	25
Доступ к государственным услугам .....	27
<b>III. НАСИЛИЕ НА ПОЧВЕ РАСИЗМА</b> .....	<b>27</b>
<b>IV. РАСИЗМ В ПУБЛИЧНЫХ ЗАЯВЛЕНИЯХ</b> .....	<b>30</b>
Состояние общественного мнения.....	30
Расистские заявления и публикации, в том числе в СМИ и в Интернете .....	30
Расистские заявления в политике .....	33
<b>V. УЯЗВИМЫЕ/ПРЕСЛЕДУЕМЫЕ ГРУППЫ</b> .....	<b>34</b>
Жители Северного Кавказа.....	34
Цыгане .....	35
Мусульмане .....	37
Турки-месхетинцы .....	37
Религиозные меньшинства.....	38
Неграждане .....	40
- <i>МИГРАНТЫ</i> .....	40
- <i>БЕЖЕНЦЫ И ЛИЦА В ПОИСКЕ УБЕЖИЩА</i> .....	44
<b>VI. АНТИСЕМИТИЗМ</b> .....	<b>46</b>
<b>VII. ПОВЕДЕНИЕ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ</b> ....	<b>47</b>
<b>VIII. ОБРАЗОВАНИЕ И ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ РАБОТА</b> .....	<b>50</b>
<b>IX. МОНИТОРИНГ РАСИЗМА И РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ</b> .....	<b>51</b>
<b>РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОМЕЖУТОЧНЫХ ПОСЛЕДУЮЩИХ ШАГОВ</b> .....	<b>53</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЯ</b> .....	<b>55</b>



## Введение

Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРИ) учреждена Советом Европы. Это независимый орган для проведения мониторинга прав человека, специализирующийся на вопросах, связанных с расизмом и нетерпимостью. Он состоит из независимых и беспристрастных членов, которые назначаются на основе их морального авторитета и признанной экспертизы по проблемам расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости.

В рамках своей уставной деятельности ЕКРИ осуществляет пострановый мониторинг, в рамках которого анализируется положение в каждом государстве-члене в области расизма и нетерпимости, а также излагаются идеи и предложения о том, как разрешать выявленные проблемы.

Пострановый мониторинг ЕКРИ охватывает все государства-члены Совета Европы на равной основе. Эта работа осуществляется пятилетними циклами, и каждый год охватывается 9/10 стран. Доклады в рамках первого цикла был завершен в конце 1998 года, доклад второго цикла – примерно в конце 2002 года, а доклады в рамках третьего цикла – в конце 2007 года. Работа по докладом четвертого цикла началась в январе 2008 года.

Рабочие методы для подготовки докладов включают анализ документов, посещение соответствующей страны для установления контактов, а затем – конфиденциальный диалог с национальными властями.

Доклады ЕКРИ не являются результатом расследований или заслушивания свидетелей. Они представляют собой анализ, основанный на большом объеме информации, собираемой из широкого круга источников. Документальные исследования основываются на большом количестве национальных и международных письменных источников. Визит на места позволяет встретиться непосредственно с заинтересованными участниками (правительственными и неправительственными) с целью сбора подробной информации. Процесс конфиденциального диалога с национальными властями позволяет им предоставить, если они считают это необходимым, комментарии к проекту доклада, с целью исправления любых возможных фактических ошибок, которые могут в нем содержаться. По завершению диалога национальные власти могут попросить, если они того пожелают, чтобы их мнения были изложены в приложении к итоговому докладу ЕКРИ.

Четвертый цикл пострановых докладов сосредоточен на имплементации и оценке. В этих докладах анализируется, в какой мере были выполнены были выполнены основные рекомендации ЕКРИ из предыдущих докладов, а также дается оценка осуществлявшейся политики и принятых мер. Эти доклады содержат и анализ новых событий в рассматриваемой стране.

В отношении ряда конкретных рекомендаций, выбранных из тех, которые были изложены в новом докладе четвертого цикла, делается просьба выполнять их в приоритетном порядке. Не позднее чем через два года после публикации данного доклада ЕКРИ будет осуществлять процесс промежуточных дополнительных мер в связи с этими конкретными рекомендациями.

**Настоящий доклад был подготовлен ЕКРИ под ее собственной и полной ответственностью. За исключением тех моментов, которые специально выделены, доклад охватывает положение дел по состоянию на 6 декабря 2012 года; любое развитие событий после этой даты не рассматривается в приводимом ниже анализе и не принимается во внимание в выводах и предложениях со стороны ЕКРИ.**



## РЕЗЮМЕ

**После публикации третьего доклада ЕКРИ о Российской Федерации 16 мая 2006 года был достигнут прогресс в ряде областей, которые рассматривались в этом докладе.**

Большому количеству людей было предоставлено гражданство Российской Федерации, значительно снизилось количество лиц без гражданства. В 71 из 83 субъектов РФ были созданы посты регионального уполномоченного.

Значительные усилия были предприняты для решительного реагирования на рост насилия расистского характера. Было усовершенствовано законодательство; в уголовном праве отныне предусматривается, что расовая ненависть или вражда являются отягчающим обстоятельством. Правоохранительные органы осуществили мероприятия, направленные против наиболее агрессивных ультранационалистических групп, возросло число и повысилось качество уголовных преследований в отношении преступлений на почве ненависти. Были предприняты шаги для закрытия публикаций расистских организаций. В результате отмечается уменьшение количества нападений на почве расизма.

В настоящее время разрабатывается план по улучшению положения цыган с конкретными задачами в сфере образования, занятости, жилья и здравоохранения. Дети-цыгане уже более не направляются в школы для детей с ограниченными возможностями и редко встречаются классы, состоящие только из детей-цыган.

Были введены лицензии для трудящихся-мигрантов из безвизовых стран для ведения домашней работы в семьях, что позволило урегулировать юридический статус этих мигрантов.

Реформа полиции сопровождалась более жесткими наказаниями в отношении тех, кто совершил преступление. В результате уменьшилось количество уголовных преступлений со стороны полиции.

**ЕКРИ приветствует эти позитивные изменения в Российской Федерации. Однако, несмотря на достигнутый прогресс, некоторые вопросы по-прежнему вызывают озабоченность.**

Значительные проблемы возникают в связи с системой регистрации места жительства; доступ ко многим социальным правам и услугам по-прежнему, на практике, зависит от регистрации постоянного или временного места жительства, хотя это и противоречит закону. Особенно это затрагивает лиц, принадлежащих к тем группам, которыми занимается ЕКРИ (неграждане или российские граждане, принадлежащие к определенным общинам меньшинств).

Есть свидетельства того, что антиэкстремистским законодательством (статья 282 Уголовного кодекса и Федерального закона о борьбе с экстремистской деятельностью) иногда злоупотребляют или же его используют чрезмерно в отношении тех, кто выражает политически непопулярные взгляды, некоторых правозащитников и членов недоминирующих религиозных сообществ, чьи публикации также запрещаются как экстремистские, а их члены подвергаются преследованиям.

Антидискриминационное законодательство ориентируется на отдельные сектора и редко применяется. Не было создано какого-либо независимого органа, специализирующегося на борьбе с расизмом<sup>1</sup> и расовой дискриминацией<sup>2</sup>.

Дети цыган, живущих в отдаленных поселениях, редко ходят в школу, и в настоящее время существует ограниченный доступ к дошкольным учреждениям, расположенным вблизи от мест проживания цыган, где дети могли бы обучаться русскому языку до поступления в начальную школу.

Отмечается подъем радикального национализма и распространяется насилие расистского характера, направленное в основном против лиц "неславянской наружности", особенно против выходцев с Северного Кавказа и Средней Азии. По-прежнему существует такая проблема, как использование расистского и ксенофобного языка в СМИ. Обычным явлением в Интернете являются ультра националистические, расистские и неонацистские вебсайты. Некоторые публичные деятели прибегают к расистской и ксенофобной риторике.

Федеральный закон о свободе совести и о религиозных объединениях может использоваться для роспуска недоминирующих религиозных общин или запрета их деятельности без альтернативных менее жестких мер. Некоторым нетрадиционным религиозным группам уже было отказано в перерегистрации.

Мигранты часто работают незаконно и подвергаются эксплуатации и злоупотреблениям. Массовый характер имеют нарушения трудового законодательства и основных прав мигрантов.

Продолжают поступать сообщения о неправомерном обращении со стороны полиции в отношении лиц, принадлежащих к уязвимым группам, о несоразмерно частой проверке личности, арестах и преследовании цыган, выходцев с Северного Кавказа, мигрантов и чернокожих лиц.

**В данном докладе ЕКРИ обращается с призывом к властям Российской Федерации принять дополнительные меры в ряде областей; в этом контексте Комиссия излагает ряд рекомендаций, включая следующее.**

Властям Российской Федерации необходимо найти пути выявления тех российских граждан, неграждан и лиц без гражданства, которые сталкиваются с препятствиями в рамках процедуры регистрации места жительства, и облегчать их регистрацию таким образом, чтобы им не было отказано в доступе к их правам\*.

Определение экстремизма в Федеральном законе о противодействии экстремистской деятельности должно быть пересмотрено таким образом, чтобы оно распространялось лишь на серьезные случаи, связанные с ненавистью и насилием\*. Властям необходимо сделать все возможное для предупреждения любого чрезмерного использования или злоупотребления антиэкстремистским законодательством.

---

<sup>1</sup> В соответствии с Общеполитической рекомендацией ЕКРИ № 7, расизм является верой в то, что такие признаки как "раса", цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение оправдывают презрение к лицу или группе лиц или чувство превосходства лица или группы лиц.

<sup>2</sup> В соответствии с Общеполитической рекомендацией ЕКРИ № 7, расовой дискриминацией является любое дифференцированное отношение при отсутствии объективных и разумных оправданий, основанное на таких признаках как "раса", цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение,.

\* Рекомендации, содержащиеся в данном пункте, будут предметом промежуточных дополнительных шагов со стороны ЕКРИ не позднее чем через два года после публикации данного доклада.

Необходимо подготовить всеобъемлющее гражданское и административное законодательство, направленное против дискриминации. Следует создать независимый орган, специализирующийся на борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.

Требуется содействовать доступу к школам для детей-цыган, проживающих в отдаленных поселках, а также к дошкольным учреждениям, расположенным рядом с местами проживания цыган или в этих местах проживания, для приобретения необходимых языковых навыков до посещения начальной школы.

Необходимо давать разрешение мусульманским общинам на строительство достаточного количества мечетей в тех регионах, где они составляют меньшинство, для того чтобы они имели возможность осуществлять свое право на исповедование своей религии в мечети. Федеральный закон о свободе совести и о религиозных объединениях необходимо пересмотреть для того, чтобы в нем содержались альтернативные, менее серьезные санкции.

Властям необходимо пересмотреть систему квот для иностранных трудящихся, изучить новые механизмы легализации незаконных мигрантов всех категорий и во всех секторах трудоустройства, а также принимать более решительные меры против нарушения трудового законодательства со стороны работодателей. Властям необходимо также создать функциональный механизм, благодаря которому мигранты, не имеющие законного статуса, могли бы сообщать о злоупотреблениях в сфере труда.

Все заявления о незаконных действиях или плохом обращении со стороны полиции в отношении уязвимых групп должны тщательно расследоваться, а нарушители привлекаться к судебной ответственности. Следует дать четкое определение расовому профилированию и запретить его на основании закона. Властям необходимо обеспечить создание органа, имеющего полномочия расследовать все жалобы на полицию, связанные с утверждениями о расовой дискриминации.

Следует восстановить в масштабах всей страны программу воспитания толерантности в российском обществе\*.

---

\* Рекомендации, содержащиеся в данном пункте, будут предметом промежуточных последующих шагов со стороны ЕКРИ не позднее чем через два года после публикации данного доклада.



## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

### I. Наличие и применение юридических норм

#### Международные правовые акты

1. В своем третьем докладе ЕКРИ рекомендовала, чтобы власти Российской Федерации ратифицировали следующие международные правовые акты: Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств (подписанную Российской Федерацией 10 мая 2001 года), пересмотренную Европейскую социальную хартию (подписанную 14 сентября 2000 года), Европейскую конвенцию о гражданстве (подписанную 6 ноября 1997 года), Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, Конвенцию о киберпреступности и Дополнительный протокол к Конвенции, касающийся установления уголовной ответственности за акты расизма и ксенофобии, совершенные при помощи компьютерных систем, и Международную конвенцию о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей. ЕКРИ особо подчеркивает важность ратификации Протокола № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека (подписанного Российской Федерацией 4 ноября 2000 года), в котором предусматривается общий запрет дискриминации.
2. ЕКРИ с удовлетворением отмечает, что пересмотренная Европейская социальная хартия была ратифицирована Российской Федерацией 16 октября 2009 года и вступила в силу 1 декабря 2009 года. При этом Комиссия сожалеет о том, что положение не изменилось в отношении других вышеуказанных документов. ЕКРИ была проинформирована о том, что с 2009 по 2011 год осуществлялась программа "Национальные меньшинства в России", во время которой в пилотных регионах с успехом прошло моделирование применения Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств и ее мониторинга. ЕКРИ приветствует эти меры и настойчиво призывает власти завершить процесс ратификации этого документа без дальнейших задержек<sup>1</sup>. ЕКРИ сознает, что ратификация Конвенции о киберпреступности в настоящее время обсуждается. С учетом серьезных проблем, с которыми сталкивается Российская Федерация в связи с расистскими заявлениями в Интернете (см. ниже раздел "*Расизм в публичных заявлениях – расистские заявления и публикации, в том числе в СМИ и Интернете*"), ЕКРИ полагает, что ратификация этой Конвенции была бы полезным шагом, особенно с учетом широкого международного сотрудничества, которое она может обеспечивать. Ратификация Международной конвенции о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей свидетельствовала бы о твердой приверженности защите и интеграции этой огромной и растущей части общества (см. "*Уязвимые/преследуемые группы – неграждане – мигранты*").
3. ЕКРИ вновь рекомендует, чтобы Российская Федерация ратифицировала Протокол № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека и Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств, а также чтобы она подписала и ратифицировала Конвенцию о киберпреступности и Дополнительный протокол к ней, Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне и Международную конвенцию о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей.

<sup>1</sup> При вступлении в Совет Европы Российская Федерация взяла на себя обязательство подписать и ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств к 28 февраля 1998 года.

## Конституционные положения и другие основные правовые акты

### - *Гражданство*

4. В своем третьем докладе ЕКРИ поддержала усилия российских властей по содействию получению российского гражданства бывшими советскими гражданами, которые постоянно проживают в Российской Федерации. Комиссия привлекла внимание властей Российской Федерации к тем трудностям, с которыми по-прежнему сталкиваются некоторые этнические группы в процессе приобретения гражданства, и призвала власти быстрее найти разумные решения, чтобы в максимальной степени избежать случаев безгражданства.
5. В соответствии со статьей 14 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, которые ранее были гражданами Советского Союза и были законно зарегистрированы в Российской Федерации до 1 июля 2002 года, могут получать российское гражданство в упрощенном порядке, когда они обращаются с соответствующей просьбой. Эта упрощенная процедура позволила предоставлять гражданство без необходимости соблюдения условия пятилетнего непрерывного проживания на территории страны. Крайний срок для подачи соответствующего заявления первоначально был установлен до 1 января 2006 года, затем продлен до 1 июля 2009 года.
6. По сведениям Федеральной миграционной службы, с 2003 года 2,6 млн. человек получили российское гражданство. Из них около 630 000 были ранее апатридами. ЕКРИ приветствует усилия, предпринятые Российской Федерацией по снижению уровня безгражданства, и прогресс, достигнутый в этой области. При этом официальные данные Федеральной миграционной службы свидетельствуют о том, что на конец 2012 года в Российской Федерации по-прежнему проживало 32 698 лиц без гражданства и большинство из них являлось бывшими гражданами СССР. Эти лица, прожившие в Российской Федерации многие годы и установившие прочные связи со страной, по-прежнему сталкиваются со значительными трудностями в том, чтобы легализовать свое пребывание (см. ниже "*Регистрация места жительства*") и получить гражданство.
7. ЕКРИ рекомендует, чтобы власти Российской Федерации и далее использовали разные пути облегчения и упрощения получения российского гражданства бывшими гражданами СССР, которые постоянно проживают в Российской Федерации.

### - *Регистрация по месту жительства*

8. В своем третьем докладе ЕКРИ рассмотрела проблему расовой дискриминации в системе регистрации по месту жительства как особый вопрос и в связи с этим обратилась к властям Российской Федерации с рядом рекомендаций, включая следующие: провести тщательный пересмотр всей системы регистрации по месту жительства для обеспечения того, чтобы она в полной мере соответствовала международным, конституционным и законодательным стандартам, относящимся к свободе передвижения и свободе выбора места жительства в пределах Российской Федерации; предусмотреть упрощение и гармонизацию правил для того, чтобы ускорить и облегчить процедуру, которая призвана быть простой формальностью; рассмотреть вопрос о передаче регистрации по месту жительства из полиции другому органу; должным образом реагировать на любые произвольные,

дискриминационные или неправомочные меры в этой области; обеспечить наличие эффективной системы обжалования; предусмотреть должные санкции в отношении любых коррумпированных сотрудников, которые вымогают взятки от уязвимых групп под предлогом отсутствия должной регистрации.

9. В стране по-прежнему действует система регистрации по месту жительства, введенная в 1993 году, на основании которой от всех лиц требуется зарегистрировать свое временное или постоянное место жительства в новом месте, обратившись к местным властям в конкретные сроки. Предоставление регистрации по месту жительства возлагается на полицию и Федеральную миграционную службу.
10. ЕКРИ с удовлетворением отмечает одно позитивное изменение в этой громоздкой и длительной процедуре. С 2011 года уведомление о месте жительства в Федеральную миграционную службу может быть сделано по почте или через Интернет. Эта новая возможность, упразднившая ранее существовавшее требование о личном уведомлении, должна помочь ликвидировать дискриминацию, от которой страдают уязвимые группы, упомянутые в данном докладе, такие как выходцы из Северного Кавказа, цыгане и мигранты, а также преодолеть широко распространенную коррупцию в полиции в данной области, как это указывалось в третьем докладе ЕКРИ. ЕКРИ приветствует использование Интернета для быстрого и анонимного предоставления услуг, а также для улучшения отношений между властями и общественностью.
11. Однако другие проблемы, связанные с системой регистрации по месту жительства, остаются нерешенными. Несмотря на то, что эта система планировалась лишь как уведомление об адресе, только для информационных целей, и следовательно не предполагает возможность официального отказа, в ней существуют требования, которые иногда трудно или невозможно выполнить. В частности, регистрация по-прежнему требует представления доказательства владения собственностью, подписанного договора об аренде или заявления лица, предоставляющего размещение. Некоторые лица не могут представить необходимый документ о размещении, например цыгане, проживающие в незаконных поселениях, или квартиросъемщики, которых эксплуатируют беспринципные домовладельцы. В результате, как была проинформирована ЕКРИ, существуют люди, которые не зарегистрированы как где-либо в стране проживающие. Кроме того, лица без гражданства, которые не могут представить необходимые документы, также исключены из временной или постоянной регистрации по месту жительства.
12. Это имеет несколько негативных последствий. Во-первых, поскольку отсутствие регистрации является административным правонарушением, эти люди рискуют тем, что их оштрафуют, если это станет известным. Это открывает дополнительные возможности для полиции вымогать взятки при проверке штампа о регистрации. Во-вторых, несмотря на то, что в законе четко предусматривается, что регистрация не является предварительным условием для осуществления гражданских прав, существуют многочисленные свидетельства того, что на практике доступ ко многим социальным правам и льготам зависит от регистрации, и что государственные органы отказываются предоставлять услуги тем гражданам, которые не зарегистрированы в данном районе. Таким образом, даже российскому гражданину, имеющему внутренний паспорт, но не зарегистрированному, может быть отказано в доступе к широкому кругу прав и услуг, которые обычно предоставляются гражданам. ЕКРИ

считает, такую ситуацию тревожной, поскольку она затрагивает лиц, принадлежащих к уязвимым группам, упомянутым в данном докладе.

13. ЕКРИ призывает власти Российской Федерации найти возможности выявления тех российских граждан, неграждан и лиц без гражданства, которые сталкиваются с препятствиями в процедуре регистрации по месту жительства, и облегчить их регистрацию таким образом, чтобы им не было отказано в доступе к их правам.

### **Положения уголовного права и антиэкстремистское законодательство**

- *Уголовный кодекс*

14. В своем третьем докладе ЕКРИ призвала российские власти пересмотреть и дополнить положения уголовного права, направленные на борьбу с возбуждением расовой ненависти в СМИ. В частности, необходимо, чтобы в уголовном законодательстве предусматривались эффективные, соразмерные и сдерживающие наказания в отношении всех преступлений на почве расизма.
15. ЕКРИ отмечает, что после ее третьего доклада в Уголовный кодекс несколько раз вносились поправки, самые последние – в декабре 2011 года. В частности, в 2007 году, статья 63 ввела норму, что отягчающими обстоятельствами признается совершение преступлений по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды, либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы. Кроме того, такие же основания включены как отягчающие обстоятельства при совершении многих преступлений, включая убийство (статья 105), умышленное причинение вреда здоровью (статьи 111, 112 и 115), побои (статья 116), истязания (статья 117), угроза убийством или причинения тяжкого вреда здоровью (статья 119), хулиганство (статья 213), вандализм (статья 214) и осквернение мест захоронения (статья 244). ЕКРИ приветствует эти новые положения, которые должны помочь в обеспечении эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций в связи с расистскими преступлениями. При этом ЕКРИ отмечает, что язык и гражданство не включены в признаки ненависти во всех вышеупомянутых положениях, как это предусматривается в Общеполитической рекомендации № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.
16. ЕКРИ рекомендует, чтобы язык и гражданство были конкретно упомянуты в мотивах, связанных с расизмом, в вышеуказанных статьях Уголовного кодекса, в которых говорится об отягчающих обстоятельствах.
17. Была изменена также статья 136. ЕКРИ отмечает, что, согласно различным сообщениям, положения этой статьи не действуют и на их основании возбуждено очень мало дел. Сейчас эта статья охватывает нарушение равенства прав и свобод на основе половой, расовой, национальной принадлежности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам и наказывает дискриминацию, "совершенную лицом с использованием своего служебного положения". ЕКРИ надеется, что ограничение положений статьи «лицом использующим свое служебное положение» может свидетельствовать о желании со стороны властей возбуждать судебные дела в случае дискриминации. Помимо этого, остается неясным, применяется ли эта статья в отношении частного сектора. По мнению ЕКРИ и в соответствии с Рекомендацией № 7 о

национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, важно, чтобы закон наказывал расовую дискриминацию, осуществляемую при исполнении государственных или "профессиональных" обязанностей (см. § 44 пояснительного меморандума к Общеполитической рекомендации ЕКРИ № 7).

18. Наконец, ЕКРИ отмечает, что Уголовный кодекс не предусматривает наказания в отношении публичного отрицания, банализации, оправдания или попустительства, с расистской целью, преступлений геноцида, преступлений против человечества или военных преступлений. С точки зрения ЕКРИ – это важные аспекты, которые должны быть включены в уголовное законодательство всех стран, как это рекомендуется в Общеполитической рекомендации № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией и № 9 о борьбе с антисемитизмом.
19. ЕКРИ рекомендует, чтобы власти дополнили Уголовный кодекс нормой, предусматривающей наказание публичного отрицания, банализации, оправдания или попустительства с расистской целью преступлений геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений.
  - *Антиэкстремистское законодательство: статья 282 Уголовного кодекса и Федеральный закон о противодействии экстремистской деятельности*
20. ЕКРИ приветствует значительные усилия, предпринятые властями Российской Федерации, по решительному и публичному реагированию на чрезвычайно тревожную эскалацию расистского насилия в стране в 2005 году, как об этом говорилось в третьем докладе. Это проявляется в совершенствовании положений Уголовного кодекса, а также в активной борьбе с экстремизмом в целом, как это рассматривается ниже. В любом случае, все эти усилия принесли свои плоды и положение в стране в целом теперь значительно более спокойное и стабильное, чем на время третьего доклада ЕКРИ.
21. ЕКРИ помнит о статье 282 Уголовного кодекса "Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства"<sup>2</sup> по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично или с использованием средств массовой информации, которая стала основным инструментом в борьбе против экстремизма в Российской Федерации.
22. Федеральный закон о противодействии экстремистской деятельности от 25 июля 2002 года, упомянутый в третьем докладе ЕКРИ, является еще одним инструментом по борьбе с экстремизмом. В него несколько раз вносились поправки – в 2006, 2007 и 2008 годах. В статье 1 экстремистская деятельность определяется как деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на какое-либо из 13 конкретных деяний, включая возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной,

<sup>2</sup> До поправок, внесенных в декабре 2011 года, статья 282 была озаглавлена "Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды".

религиозной или языковой принадлежности или же по признаку их отношения к религии.

23. Основными санкциями являются "ликвидация" экстремистской организации или запрет на ее деятельность, наряду с запретом экстремистских материалов. На основании закона отдельные лица не могут быть наказаны за экстремизм, но могут преследоваться на основании Кодекса административных правонарушений (отказ от выполнения официальных предупреждений о недопустимости экстремистской деятельности, что может привести к штрафу) или на основании статьи 282 Уголовного кодекса.
24. Материалы, которые объявляются экстремистскими на основании решения суда, по представлению прокурора и после экспертной оценки материала, вносятся в Федеральный список экстремистских материалов, который ведет Министерство юстиции и который публикуется в Интернете и в СМИ. Лица, признанные виновными в незаконном изготовлении, распространении и хранении материалов, включенных в Федеральный список экстремистских материалов, подлежат административному или уголовному преследованию. ЕКРИ отмечает, что в законе не содержится набора критериев, устанавливающих, каким образом материалы могут быть отнесены к категории экстремистских, что оставляет обширное поле для оценок.
25. Данный закон подвергся критике в стране, в том числе и со стороны Общественной палаты и Совета по развитию институтов гражданского общества при Президенте (который предложил также Президенту внести поправки в этот закон), и в международном контексте, в самое последнее время – со стороны Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия)<sup>3</sup>, за его обширную сферу действия, отсутствие ясности и наличие возможностей различного толкования, что может привести к произволу. Закон может применяться как к чрезвычайно серьезным актам терроризма, так и к тривиальным действиям, поскольку он не предусматривает наличие элементов насилия.
26. ЕКРИ обеспокоена тем, что имеется не только широкое поле для злоупотребления этим законом, но и тем, что закон используется чрезмерно широко (см. раздел ниже) и иногда по вопросам, которые не должны относиться к его сфере действия. Например, на основании закона профсоюзы наказывались за призыв к социальной розни. ЕКРИ понимает, что это было сделано в сочетании со статьей 282 Уголовного кодекса в качестве инструмента подавления некоторых политически непопулярных мнений и использовалось в отношении некоторых правозащитников, особенно тех, которые осуществляют мониторинг нарушений прав уязвимых групп. Такая деятельность воспринимается как действия, направленные на возбуждение враждебности в отношении государства. Некоторые религиозные группы, известные как мирные, также стали объектами применения этого закона и их религиозные материалы были объявлены экстремистскими и запрещены (см. также "*Уязвимые/преследуемые группы – религиозные группы*").
27. В ответ на широкую критику Верховный суд принял в июне 2011 года постановление о судебной практике по уголовным делам о преступлениях

---

<sup>3</sup> В отношении подробной оценки данного закона ЕКРИ ссылается на Заключение № 660 / 2011 Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) о Федеральном законе о противодействии экстремистской деятельности в Российской Федерации, принятое на 91-й пленарной сессии Комиссии 15-16 июня 2012 года.

экстремистской направленности. В нем дается указание о том, что лишь заявления, призывающие к геноциду, массовым репрессиям, депортации и осуществлению иных незаконных действий, включая использование насилия в отношении определенных категорий лиц, составляют действия, призывающие к ненависти или вражде. С другой стороны, критика политических организаций или политические, идеологические или религиозные убеждения не должны сами по себе рассматриваться как действия, направленные на возбуждение ненависти или вражды. В этом постановлении содержится предупреждение о том, что важно рассматривать индивидуальные намерения при распространении пропагандистских материалов; если в намерение не входило возбуждение ненависти или вражды или нанесение ущерба другим лицам, то и преследование не следует возбуждать. Правозащитники и члены религиозных общин, которые были особо затронуты вышеуказанным законом, приветствовали это вмешательство Верховного суда.

28. ЕКРИ полагает, что в самом законе должны быть ясно и конкретно изложены определения и стандарты для применения. Кроме того, закон, который предусматривает такие суровые наказания, должен устанавливать высокий порог, таким образом, чтобы он был направлен лишь на те организации, которые возбуждают ненависть или насилие, а не на те, которые необязательно представляют собой угрозу социальному или общественному порядку. Это должно гарантировать, что законные усилия по борьбе с расизмом в форме экстремизма не приведут к нарушению гражданских свобод.

29. ЕКРИ настойчиво рекомендует, чтобы власти Российской Федерации пересмотрели определение экстремизма в Федеральном законе о противодействии экстремистской деятельности для обеспечения того, чтобы этот закон применялся лишь к серьезным случаям, связанным с насилием или ненавистью. В законе необходимо также конкретно установить критерии для того, чтобы определять какой-либо материал как экстремистский.

30. ЕКРИ призывает власти сделать все необходимое для предупреждения чрезмерного использования или злоупотребления антиэкстремистским законодательством, в соответствии с указаниями Верховного суда.

- *Применение уголовного законодательства и положений о противодействии экстремизму*

31. В своем третьем докладе ЕКРИ рекомендовала, чтобы власти Российской Федерации предприняли особые усилия для совершенствования методов регистрации, классификации, расследования и возбуждения дел на основании жалоб в связи с преступлениями на почве расизма. Рекомендовалось также, чтобы власти более тщательно и подробно осуществляли мониторинг применения положений уголовного права, направленных на борьбу с расистскими преступлениями.

32. Притом что ЕКРИ приветствует включение соответствующих отягчающих обстоятельств во многие категории преступлений в Уголовном кодексе, как это указывалось выше, Комиссия отмечает, что эти положения редко применяются на практике. Согласно многим источникам, это происходит потому, что мотив ненависти чрезвычайно трудно доказать. Кроме того, правоохранительные органы, притом что они весьма активно преследуют группы, осуществляющие акты насилия (см. ниже), не предпринимая особых усилий для расследования или применения отягчающих обстоятельств, таких как расовая ненависть, поскольку это имеет

серьезные процессуальные последствия, в частности, в связи с тем, что истец имеет право на судебное разбирательство с участием присяжных, а это, по мнению НПО, снижает вероятность вынесения обвинительного приговора. Исходя из этого, многие дела рассматриваются как обычное преступление, без отягчающих обстоятельств. ЕКРИ сожалеет о том, что таким образом утрачивается возможность привлечь внимание к серьезному характеру преступлений, совершенных на почве расизма. Кроме того, это приводит к практической невозможности оценить масштабы преступлений, совершенных на почве расизма.

33. ЕКРИ рекомендует, чтобы власти обеспечивали, чтобы все заявления о преступлениях на почве расизма эффективно расследовались, и чтобы такие преступления должным образом преследовались и адекватно наказывались, в частности, благодаря эффективному использованию положений об отягчающих обстоятельствах.
34. Что касается статьи 282 Уголовного кодекса, то ЕКРИ отмечает, что количество обвинительных приговоров значительно выросло: в 2005 году за возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды с использованием насилия было осуждено 56 человек (статья 282 § 2а); в 2010 году это количество выросло до 329. Большинство дел было возбуждено против членов крайне правых организаций. Однако хотя и отмечается постоянный рост дел, в которых выявляются и преследуются подлинные преступления, связанные с ненавистью, число реальных преследований таких преступлений, как представляется, намного ниже, чем реальное число случаев нападений с применением насилия в Российской Федерации (см. "*Расистское насилие*"). Кроме того, ЕКРИ отмечает, что в судах наблюдается тенденция выносить приговоры с условным сроком наказания (119 в 2010 году), что способствует сохранению высокого уровня безнаказанности. Наконец, ЕКРИ привлекает внимание к критике неправильного применения статьи 282 в сочетании с Федеральным законом о противодействии экстремистской деятельности.
35. Что касается Федерального закона о противодействии экстремистской деятельности, то ЕКРИ была проинформирована о том, что за первые шесть месяцев 2011 года было зарегистрировано 31 744 акта прокурорского реагирования на насилие, в том числе было сделано 27 654 представления со стороны прокуроров и 4 090 предупреждений. За этот же период 2010 года было зарегистрировано 24 985 прокурорских актов, из них 19 494 представлений и 5 401 предупреждение. Таким образом очевидно, что на этот закон ссылаются во многих случаях и число таких ссылок каждый год растет.
36. Согласно информации со стороны властей, в 2010 году, благодаря скоординированным действиям со стороны подразделений по борьбе с экстремизмом в сотрудничестве с другими правоохранительными органами, было нейтрализовано 43 отдельных радикальных националистических группировок, и, как указано выше, различные суды вынесли обвинительные приговоры в отношении 329 лиц. В этом же году в Российской Федерации отмечалось снижение на 25% количества актов насилия в отношении иностранных граждан на территории страны, на 36% меньше убийств и на 16% меньше случаев тяжких телесных повреждений.
37. ЕКРИ признает усилия, осуществляемые властями Российской Федерации для преодоления проблемы крайнего национализма и для демонстрации того, что власти терпеть его не будут (см. выше). Например, в апреле 2010 года Московский городской суд признал незаконной деятельность одной из самых больших ультранационалистических групп в Российской Федерации.

Федерации, выступавшей за неонацистскую идеологию. Четыре из ее активистов были приговорены к пожизненному тюремному заключению за организацию серии взрывов, в том числе взрыва в 2006 году на рынке в Москве, в котором погибли 14 человек. В июле 2011 года этот же суд вынес приговоры от 10 лет до пожизненного тюремного заключения в отношении 12 членов открытой неонацистской группы, запрещенной в 2010 году, за совершенные с крайней жестокостью убийства 27 лиц неславянского происхождения.

- *Сбор данных*

38. Власти проинформировали ЕКРИ, что в мае 2010 года была внедрена форма статистической отчетности для сбора информации об исполнении законов в отношении федеральной безопасности, межэтнических отношений и борьбы с экстремизмом.
39. ЕКРИ отмечает, что экстремистские преступления, которые могут охватывать широкий спектр актов по разным мотивам, относятся к одной статистической категории без разбивки по данным. В результате этого, а также в силу ограниченного использования отягчающих обстоятельств в соответствующих положениях Уголовного кодекса (см. выше), практически невозможно узнать о масштабах преступлений, совершенных на почве расизма.
40. ЕКРИ рекомендует властям Российской Федерации создать эффективную систему, которая позволит им осуществлять мониторинг положения в отношении всех преступлений на почве расовой ненависти, как эта концепция понимается в Общеполитической рекомендации Комиссии № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.

#### **Положения гражданского и административного законодательства**

41. В своем третьем докладе ЕКРИ настойчиво призывала власти Российской Федерации и далее принимать конкретные и всеохватывающие нормы, запрещающие расовую дискриминацию, для того, чтобы обеспечивать, чтобы этими положениями охватывались все сферы жизни – такие как образование, доступ к жилью, общественные услуги и общественные места, а также договорные отношения между отдельными лицами.
42. ЕКРИ отмечает, что притом что внимание властей было привлечено к борьбе с экстремизмом, сопровождающимся насилием, в последние годы дискриминация без признаков насилия отошла на второе место. Во многих сообщениях указывается, что повседневная дискриминация является весьма обычным делом. ЕКРИ отмечает, что это в основном связано с широко распространенным отсутствием понимания, даже со стороны некоторых высоких должностных лиц, того, что составляет дискриминацию, а также важности недискриминации в качестве основополагающего права человека, которое защищается как на основании статьи 14 Европейской конвенции о правах человека, так и Протокола № 12 к этой Конвенции, который ЕКРИ рекомендует ратифицировать (см. § 3).
43. ЕКРИ была проинформирована властями о том, что антидискриминационное законодательство по-прежнему ориентировано на отдельные сектора и действует в сочетании с правозащитными нормами в конкретных областях, включая право на труд, право на образование и право на социальные услуги. Однако на практике такое законодательство применяется редко.

44. ЕКРИ считает, что существует срочная необходимость принять комплексное антидискриминационное законодательство, которое четко и конкретно противостояло бы расизму и расовой дискриминации во всех сферах общественной жизни в Российской Федерации.
45. ЕКРИ настойчиво рекомендует властям Российской Федерации принять комплексное гражданское и административное законодательство, направленное против дискриминации, в том числе расовой дискриминации, которое охватывало бы всех лиц в Российской Федерации, вдохновляясь при этом Общеполитической рекомендацией Комиссии № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.
46. ЕКРИ отмечает, что в июле 2012 года в Российской Федерации вступил в силу Федеральный закон о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. ЕКРИ будет внимательно наблюдать за применением и последствиями применения этого закона на практике, в частности, в отношении организаций гражданского общества, занимающихся борьбой с расизмом и расовой дискриминацией.

#### **Подготовка полиции, прокуроров, судей**

47. В своем третьем докладе ЕКРИ рекомендовала, чтобы власти Российской Федерации значительно расширили свои усилия по подготовке полиции, прокуроров, судей и кандидатов на посты судей по вопросам, связанным с применением законодательства в отношении преступлений на почве расизма.
48. В соответствии с информацией, предоставленной властями, в настоящее время в стране проводится широкомасштабная информационная кампания, направленная на ознакомление сотрудников правоохранительных органов с международными нормами и российским законодательством в области прав человека. Принимаются меры для того, чтобы развивать их коммуникативные навыки для связей с организациями гражданского общества, мигрантами и членами различных этнических групп.
49. ЕКРИ была также проинформирована о том, что при принятии нового законодательства для сотрудников полиции были организованы семинары, самые последние из которых состоялись в декабре 2011 года, где были предоставлены разъяснения того, как выявлять преступления на почве ненависти. Особое внимание уделялось подготовке сотрудников правоохранительных органов, которые направляются на работу на Северный Кавказ; для того, чтобы избежать конфликтных ситуаций их знакомят с этническими и религиозными традициями местного населения.
50. В ноябре 2010 года Генеральная прокуратура провела семинар для своих сотрудников, посвященный мерам по совершенствованию выявления и изъятия печатных материалов, а также аудио- и видеоконтента, направленных на возбуждение национальной, расовой и религиозной ненависти. В течение первых шести месяцев 2011 года три помощника прокурора и 11 руководителей подразделений Прокуратуры из субъектов РФ<sup>4</sup> прошли подготовку по федеральному законодательству в сфере

---

<sup>4</sup> Россия представляет собой Федерацию, которая с 1 марта 2008 года состоит из 83 входящих в нее образований, известных также как федеральные субъекты, включающих 21 республику, 46 областей (провинций), девять краев (территорий), одну автономную область (автономная

безопасности и законодательству, связанному с межэтническими отношениями и борьбой с экстремизмом, которая была организована Генеральной прокуратурой.

51. Лица, проходящие обучение в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования ("Российская академия правосудия"), включая судей, посещают лекции по международному и национальному уголовному законодательству в области борьбы с расовой дискриминацией, ксенофобией и связанными с этим формами насилия.
52. Несмотря на вышеизложенные усилия, которые ЕКРИ приветствует, профессиональная подготовка полиции, прокуроров и судей по вопросам, относящимся конкретно к расизму и расовой дискриминации, по-прежнему является ограниченной и требует усиления. Как отмечалось выше, дискриминация не является той концепцией, которую хорошо понимают в целом, и этим можно объяснить в определенной степени то, что существующее законодательство редко применяется. Более того, в случае принятия антидискриминационного законодательства, как это было рекомендовано выше, потребуется обеспечить подготовку всех тех, кто будет участвовать в его применении.
53. ЕКРИ настойчиво рекомендует, чтобы были усилены базовая подготовка и переподготовка судей, прокуроров и полиции по вопросам расизма и расовой дискриминации и в отношении существующих положений уголовного, гражданского и административного законодательства, а также их эффективного применения.

#### **Специализированные органы и другие учреждения**

54. В своем третьем докладе ЕКРИ настойчиво рекомендовала властям Российской Федерации создать в ближайшем будущем независимый орган, который специализировался бы на вопросах борьбы с расизмом и расовой дискриминацией, при должном учете Общеполитических рекомендаций ЕКРИ № 2 и № 7.
55. ЕКРИ сожалеет, что в этой области не было достигнуто каких-либо позитивных изменений. По мнению Комиссии, такой орган был бы тем более важным для Российской Федерации, поскольку институт Федерального уполномоченного по правам человека в основном ограничен консультативной ролью. Федеральный уполномоченный по правам человека может лишь излагать свои рекомендации, которые не носят обязывающего характера. Он может предлагать поправки к законодательству, но не может инициировать законодательный процесс. Важно также, что ни Федеральный уполномоченный по правам человека, ни региональные уполномоченные не имеют каких-либо полномочий заниматься жалобами на расовую дискриминацию, связанную с частным сектором. Наконец, ЕКРИ получила информацию о том, что среди зарегистрированных Федеральным уполномоченным по правам человека жалоб очень мало поступивших от этнических меньшинств или мигрантов, что указывает на отсутствие информации об этом учреждении либо доверия к нему.
56. ЕКРИ убеждена, что такие специализированные органы могли бы внести свой конкретный вклад в повышение эффективности антидискриминационных мер, благодаря мониторингу их применения,

---

провинция), четыре автономных округа (автономные округа) и два города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург).

предоставления помощи жертвам и повышения уровня информированности общественности. ЕКРИ вновь ссылается на свою Общеполитическую рекомендацию № 2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне и на Рекомендацию № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, так как обе эти Рекомендации содержат ориентиры в отношении функций и сфер ответственности таких органов.

57. ЕКРИ повторно обращается с рекомендацией к властям Российской Федерации создать независимый орган, который специализировался бы на борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, основываясь при этом на Общеполитических рекомендациях ЕКРИ № 2 и № 7.

- *Региональные уполномоченные по правам человека*

58. В своем третьем докладе ЕКРИ настойчиво призвала власти Российской Федерации продолжать свои усилия по созданию института региональных уполномоченных по всей стране. Этим уполномоченным, так же как и Уполномоченному Российской Федерации, необходимо предоставить достаточные кадровые и финансовые средства для осуществления своих задач.

59. ЕКРИ с удовлетворением отмечает, что в настоящее время уполномоченные имеются в 71 из общего числа 83 субъектов федерации. Они занимаются жалобами от населения на местные и региональные власти, однако не имеют полномочий по вопросам, связанным с федеральными органами, такими как полиция и миграционная служба. У них нет связи, иерархической или иной, с Федеральным уполномоченным в Российской Федерации, хотя между ними и поддерживаются регулярные контакты и проводятся обмены мнениями. Их задачи и полномочия закреплены в региональном законодательстве. ЕКРИ была проинформирована о том, что эти законы часто весьма различаются между регионами, а это приводит к тому, что их эффективность не имеет единообразного характера по всей стране. ЕКРИ полагает, что необходимо провести гармонизацию законодательства для обеспечения того, чтобы задачи, функции и полномочия всех региональных уполномоченных были бы одинаковыми везде. Это обеспечило бы равную защиту по всей стране упоминаемых в данном докладе уязвимых группы,

60. ЕКРИ рекомендует властям Российской Федерации найти пути гармонизации полномочий, функций и деятельности региональных омбудсменов для обеспечения единообразия по всей стране. Кроме того, ЕКРИ рекомендует, чтобы посты региональных уполномоченных были учреждены в тех субъектах федерации, в которых их еще нет.

- *Общественная палата*

61. ЕКРИ отмечает, что в 2005 году был создан орган, который получил название "Общественная палата", для координации интересов российских граждан, НПО и федеральных и региональных властей. Общественная палата состоит из 126 членов; треть из них избирается Президентом Российской Федерации, а остальные избираются всероссийскими общественными объединениями, а также региональными и межрегиональными общественными объединениями. Официальные полномочия Палаты состоят в том, чтобы анализировать законопроекты, осуществлять мониторинг в отношении деятельности федеральных и региональных властей и обеспечивать обратную связь с правительством. Палата имеет лишь консультативные полномочия. В Российской

Федерации были учреждены также и региональные общественные палаты; в настоящее время их насчитывается 64.

62. ЕКРИ с интересом отмечает, что Общественная палата создала ряд "горячих линий" для населения для того, чтобы можно было обращаться с жалобами по наиболее актуальным вопросам, вызывающим озабоченность. Одна из таких "горячих линий" была открыта для жалоб на коррупцию в полиции (см. также "*Поведение сотрудников правоохранительных органов*"). Общественная палата собирает информацию, передает ее в соответствующие органы власти и обеспечивает, чтобы при принятии решений со стороны правительства учитывалось общественное мнение. ЕКРИ приветствует инициативу по обеспечению консультаций между общественностью и государственными органами по вопросам, представляющим общий интерес в масштабах всей страны. Комиссия призывает Общественную палату рассмотреть некоторые из вопросов, вызывающих озабоченность, которые были подняты ЕКРИ в данном докладе.

## **II. Дискриминация в различных областях**

### **Сфера занятости**

63. В своем третьем докладе ЕКРИ рекомендовала, чтобы власти Российской Федерации осуществляли мониторинг в отношении расовой дискриминации в сфере занятости. Необходимо принять меры для обеспечения того, чтобы антидискриминационные положения в этой области были известны широкой общественности и в структурах правосудия для того, чтобы они должным образом выполнялись.
64. Как отмечалось в третьем докладе ЕКРИ, в Трудовом кодексе содержатся подробные и прогрессивные положения, направленные на борьбу с расовой дискриминацией в сфере занятости. При этом ЕКРИ получила мало информации о соблюдении этого законодательства. В то же время Комиссия была проинформирована со стороны властей Ростова-на-Дону, что в отношении дискриминации по национальному признаку каких-либо жалоб не поступало и что в трудовой сфере споров на этом основании не было. ЕКРИ считает, что это вызывает удивление и, если это происходит и везде в других местах, призывает власти проанализировать, какие здесь существуют причины и возможные препятствия.
65. С информацией о занятости мигрантов можно ознакомиться ниже в разделе "*Уязвимые/преследуемые группы – неграждане – мигранты*".

### **Образование**

66. В своем третьем докладе ЕКРИ призвала власти Российской Федерации принять безотлагательные меры для улучшения положения с равенством возможностей в сфере образования у детей, принадлежащих к уязвимым группам. Комиссия подчеркивала важнейшее значение разработки краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной политики по этим вопросам и необходимость выделения достаточных средств и иных ресурсов для реализации такой политики.
67. ЕКРИ с удовлетворением отмечает, что новый закон об образовании, вступивший в силу в 2011 году, содержит антидискриминационную компоненту и не требует предоставления документов для принятия на учебу в школе. По мнению властей, ранее существовавшая практика, когда школы отказывали в приеме детям, чьи родители не были

зарегистрированы в качестве проживающих в определенном населенном пункте, более не имеет места.

68. При этом ЕКРИ отмечает, что некоторые дети цыган по-прежнему испытывают трудности в доступе к образованию. Как сообщается, в некоторых регионах цыганские дети сталкиваются с отказом в приеме в школу в силу отсутствия регистрации. ЕКРИ серьезно озабочена сообщениями о том, что дети, проживающие в поселениях, которые зачастую расположены в полях или рядом со свалками, редко ходят в школу из-за больших расстояний. Отсутствие доступа к образованию у этих детей может составить нарушение права на образование, предусмотренного на основании статьи 2 Протокола к Европейской конвенции о защите прав человека, и это воспроизводит цикл бедности и маргинализации цыганского населения.
69. ЕКРИ призывает власти принимать шаги для облегчения доступа к школьному образованию для цыганских детей, проживающих в отдаленных поселениях.
70. Кроме того, хотя дошкольное образование в Российской Федерации доступно для всех, в настоящее время отмечается ограниченный доступ к дошкольным учреждениям, расположенным вблизи от цыганских поселений или в этих поселениях, где дети могли бы изучать русский язык до поступления в начальную школу. ЕКРИ получила информацию о том, что основная причина досрочного ухода многих цыганских детей из школы в возрасте 10 или 11 лет связана с тем, что они не говорят по-русски, когда они начинают обязательное школьное образование, и поэтому быстро отстают.
71. ЕКРИ настойчиво рекомендует властям Российской Федерации создавать дошкольные учреждения вблизи мест проживания цыган или в самих этих местах проживания для того, чтобы дать возможность цыганским детям приобрести необходимые языковые навыки для посещения начальной школы.
72. В своем третьем докладе ЕКРИ настойчиво призвала власти Российской Федерации провести углубленное расследование в отношении заявлений о том, что в некоторых школах практикуется сегрегация по этническому признаку, и принять все необходимые меры, когда это целесообразно, для того чтобы в краткий срок положить конец такого рода ситуациям.
73. ЕКРИ с удовлетворением отмечает, что цыганские дети больше не направляются в школы для инвалидов и что редко организуются классы только для цыганских детей. ЕКРИ призывает власти и далее исключать любые остающиеся случаи сегрегации по этническим признакам.
74. Что касается разработки политики в сфере образования для уязвимых групп, то об этом говорится в разделе ниже "*Уязвимые/преследуемые группы – цыгане*". ЕКРИ призывает власти опираться на самую последнюю Общеполитическую рекомендацию Комиссии № 13 о борьбе с антицыганскими настроениями и дискриминацией в отношении цыган, в которой даются рекомендации о мерах по борьбе с предрассудками, дискриминацией и социальной отчужденностью в отношении цыган, в том числе в области образования (см. пункт 4 Рекомендации, подпункты a-r).
75. ЕКРИ отмечает, что в апреле 2010 года перестал действовать существовавший в течение века запрет на религиозное образование в рамках государственного образования, благодаря пилотной программе, основанной на президентском указе о религиозном образовании в школах

в 21 регионе страны, в том числе на Северном Кавказе, где большинство составляют мусульмане, и в регионах страны, где большинство составляет русское православное население, а также в Еврейской автономной области на Дальнем Востоке. С разрешения родителей учащиеся 4 класса могут выбирать новый предмет "Основы религии и светской этики". Данный курс разделен на шесть возможных модулей: основы православной культуры, основы ислама, основы буддизма, основы иудаизма, основы мировых религий или основы светской этики. Как понимает ЕКРИ, эта пилотная программа будет распространена на всю страну, основываясь на существующей модели.

76. Во всех, за исключением пяти, пилотных регионах большинство учащихся (42% в целом) выбрали модуль светской этики. ЕКРИ отмечает, что как мусульманские, так и еврейские руководители высказали оговорки в отношении новых вариантов религиозного образования. Они полагают, что эта система приводит к разделению учеников школ по религиозному признаку и имеет негативные последствия в связи с подчеркиванием религиозных различий. По их мнению, предпочтительно было бы объединить всех учеников в изучении различных религий, исповедуемых в стране.
77. ЕКРИ полагает, что образование является важным инструментом в борьбе с расизмом и нетерпимостью благодаря поддержке многообразия. Комиссия отмечает, что возможности, предоставляемые ученикам в изучении различных религий и верований, которые исповедуются в стране, вместе с курсом светской этики для тех, кто не желает получать религиозного образования, соответствуют Общеполитической рекомендации Комиссии № 10 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области школьного образования и на его основе.

### **Доступ к государственным услугам**

78. В своем третьем докладе ЕКРИ рекомендовала провести исследование в отношении дискриминационной практики при доступе к государственным услугам. Государственные служащие должны в полной мере знать антидискриминационные положения, а также то, что регистрация места жительства не является предварительным условием для предоставления доступа к социальным услугам.
79. У ЕКРИ нет информации о каких-либо исследованиях в отношении случаев дискриминации при доступе к государственным услугам. Как уже отмечалось, доступ ко многим социальным пособиям и услугам на практике зависит от регистрации постоянного или временного жительства, хотя это и противоречит законодательству (см. раздел "*Регистрация по месту жительства*" и рекомендацию ЕКРИ).

### **III. Насилие на почве расизма**

80. В своем третьем докладе ЕКРИ призвала власти Российской Федерации расширять свои усилия по мониторингу деятельности скинхедов и других расистских движений и организаций, а также разрабатывать методы по быстрому и эффективному реагированию на планируемые или имевшие место инциденты и нападения. Власти Российской Федерации призваны должным образом наказывать совершающих любые формы насилия на почве расизма, для того чтобы продемонстрировать свою твердую позицию в отношении того, что является неприемлемым в российском обществе.

81. ЕКРИ с обеспокоенностью отмечает, что в Российской Федерации существуют многочисленные примеры насилия на расовой почве, направленные в основном против лиц неславянского происхождения. В 2006-2009 годах наблюдалось резкое возрастание актов насилия на почве расизма в отношении мигрантов из Северного Кавказа и трудящихся из стран Центральной Азии. И хотя в Российской Федерации присутствует относительно немного лиц с черной кожей, сообщается о многочисленных случаях преступлений на почве ненависти в отношении иммигрантов и приезжих африканского происхождения, и люди с черным цветом кожи, как сообщается, живут в страхе перед насилием. Каждый год сообщается о небольшом количестве случаев нападения на евреев (восемь случаев в 2009 году и два – в 2010). В 2010 году сообщалось о 13 нападениях на еврейские помещения, такие как акты вандализма и осквернение еврейских могил и синагог. Иногда имеют место нападения и на мусульман. В апреле 2012 года видный исламский деятель был насмерть зарезан в Москве во время предполагаемого религиозного или этнически мотивированного нападения, в отношении чего в настоящее время проводится расследование. Мечети, религиозные здания и кладбища подвергаются вандализму и поджогам. В 2011 году было осквернено кладбище; власти действовали быстро и лица, совершившие это, предстали перед судом. Цыгане, а также правозащитники и защитники жертв преступлений на почве ненависти также подвергались жестоким нападениям на почве расизма.
82. По информации властей, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что основным источником экстремистского насилия в стране являются молодежные националистические и неонацистские группы, включая скинхедов. Согласно одной НПО, в Российской Федерации существует более 50 000 скинхедов. В 2008 году губернатор Санкт-Петербурга признал, что положение с неонацистскими группами в городе является "абсолютно критическим" и призвал правоохранительные органы проникать в такие группировки. Основным приоритетом Министерства внутренних дел в последние годы было подавление этих весьма опасных организаций.
83. Представляется, что пик расистского насилия пришелся на 2007 и 2008 годы; в 2007 году во время расистских нападений были убиты 97 человек, 623 подверглись избиению или были ранены; в 2008 году 116 человек были убиты и 499 избиты или ранены. При этом в 2010 году в результате расистского насилия погибли 37 человек, а 391 человек были избиты или ранены. Эти статистические данные показывают, что притом что число расистских нападений остается высоким, имело место значительное снижение количества жертв таких нападений. ЕКРИ отмечает, что все это – осторожные статистические данные и что общее количество действительных жертв оценивается как намного более высокое. Например, многие жертвы – это мигранты без документов (см. ниже), которые не сообщают о расистских преступлениях, совершаемых против них, из-за страха депортации.
84. По мнению властей, снижение количества нападений на почве расизма можно объяснить несколькими факторами, в том числе обновлением и совершенствованием соответствующего законодательства, антиэкстремистскими предупреждениями, которые регулярно направляются в СМИ и иным организациям, значительными усилиями правоохранительных органов, борющихся с наиболее агрессивными группами и расистскими движениями, а также увеличением количества возбуждаемых дел и качества уголовного преследования преступлений на почве ненависти. ЕКРИ приветствует важные шаги, предпринятые

властями Российской Федерации, которые дали позитивные результаты (см. выше § 34). При этом необходимо сохранять бдительность и продолжать усилия, поскольку периодически наблюдается серьезное обострения национальной напряженности.

85. Один из таких инцидентов, связанный с масштабным насилием на почве расизма, имел место в декабре 2010 года. После убийства в двух разных ситуациях двух болельщиков Спартака во время столкновений на улице с молодыми людьми из Северного Кавказа, 11 декабря в центре Москвы, на Манежной площади, прошла демонстрация, сопровождавшаяся актами насилия, когда на несанкционированный сход, посвященный памяти одного из убитых болельщиков, собралось около 5 000 футбольных болельщиков и националистов. Протестующие выкрикивали расистские лозунги, поднимали руки в нацистском приветствии и начали избивать без разбора выходцев из Северного Кавказа и лиц неславянской внешности. 30 человек получили травмы и около 65 человек были задержаны.
86. После этих беспорядков ответные инциденты с насилием имели место как со стороны этнических русских, так и выходцев из Северного Кавказа. Например, две русские женщины были застрелены рабочим-мигрантом в овощном магазине и три человека, которые шли по улице на юге Москвы, были застрелены, как предполагается, из машины с дагестанскими номерами.
87. ЕКРИ с удовлетворением отмечает, что как Президент, так и премьер-министр публично осудили ультраправые движения за разжигание ненависти. Кроме того, в течение последующих месяцев Президент неоднократно осуждал "националистическое" насилие и подчеркивал важность укрепления межнациональной гармонии и общения. ЕКРИ приветствует публичную позицию, занятую руководителями Российской Федерации в осуждении ультранационализма, представляющего серьезную угрозу общественному порядку. При этом Комиссия с обеспокоенностью отмечает, что некоторые другие высокие должностные лица, как представляется, поддерживали националистов, сваливая вину на иностранных мигрантов, и сожалеет о том, что, судя по всему, мало было сделано для прекращения или наказания за подстрекательские заявления со стороны этих общественных деятелей (см. также ниже раздел "*Расизм в публичных заявлениях – расистские заявления в политике*" и рекомендацию ЕКРИ).
88. ЕКРИ с удовлетворением отмечает еще один важный ответ на беспорядки на Манежной площади: по инициативе знаменитого писателя 26 декабря 2010 года была организована демонстрация под лозунгом "Москва для всех". В этой антирасистской и антиксенофобной демонстрации участвовало около 1 500 человек.
89. В своем третьем докладе ЕКРИ настойчиво рекомендовала властям Российской Федерации осуществлять мониторинг межэтнических отношений по всей стране и незамедлительно вмешиваться, когда возникает угроза для членов уязвимых групп или когда они подвергаются нападениям со стороны членов других этнических групп. ЕКРИ подчеркивала необходимость выдвижения инициатив по содействию мирному и конструктивному межнациональному совместному проживанию, особенно в тех регионах, где наблюдается межэтническая напряженность.
90. ЕКРИ хотела бы привлечь внимание к одной конкретной инициативе, осуществленной в Ростове-на-Дону, где проживают 24 различные этнические общины и люди более чем 150 разных национальностей. При

Министерстве внутренней и информационной политики был создан консультативный комитет по межэтническим отношениям. В него вошли руководители различных общин, правоохранительных органов и представителей министерств. Проводятся регулярные встречи и в результате этого постоянного диалога и сотрудничества любые возможные формы напряженности, в том числе и этнического характера, преодолеваются быстро и эффективно. Как представители властей, так и многочисленных национальных групп, проинформировали ЕКРИ о том, что между различными общинами региона существует атмосфера толерантности и уважения. ЕКРИ приветствует эту важную инициативу и рассматривает ее как пример эффективной практики, которая должна быть распространена на другие регионы, в которых общество состоит из множества этнических групп.

91. ЕКРИ призывает власти Российской Федерации изучить эффективную практику, наработанную в Ростове-на-Дону, в отношении деятельности Консультативного комитета по межнациональным отношениям и проанализировать, могла бы такая модель быть распространена на другие регионы страны.

#### **IV. Расизм в публичных заявлениях**

##### **Состояние общественного мнения**

92. ЕКРИ отмечает, что многие люди в Российской Федерации сознают, что эта страна имеет давнюю традицию межнациональной толерантности и мира, которая сохраняется и сегодня. При этом опрос общественного мнения, проведенный Левада-Центром в январе 2011 года, показал, что 58% россиян согласны с националистическим лозунгом "Россия для русских". Еще 62% поддержали лозунг "Хватит кормить Кавказ!" (имеется в виду щедрое финансирование развития в основном мусульманского Северного Кавказа).
93. Согласно многим сообщениям, после третьего доклада ЕКРИ отмечается рост радикального национализма. Некоторые независимые исследователи считают, что это – вызов номер один в Российской Федерации в наши дни. Это может быть связано с продолжающимися конфликтами на Северном Кавказе, а также со значительным притоком иммигрантов в последние годы. Действительно, ЕКРИ отмечает, что основными целями расистских заявлений и экстремистского национализма являются выходцы с Северного Кавказа, Центральной Азии, а также некоторые другие люди "неславянской внешности". Как указывалось выше, глубинная этническая напряженность несколько раз выходила на поверхность в виде массовых беспорядков с драматическими последствиями.

##### **Расистские заявления и публикации, в том числе в СМИ и в Интернете**

94. В своем третьем докладе ЕКРИ призвала власти Российской Федерации осуществлять мониторинг и должным образом наказывать за все выражения расизма и все публикации расистских материалов, чтобы продемонстрировать твердую позицию в отношении того, что расизм, антисемитизм и ксенофобия неприемлемы для российского общества. Комиссия подтвердила это в контексте СМИ в своей рекомендации о необходимости обеспечения того, чтобы все случаи возбуждения расовой ненависти тщательно расследовались и наказывались. ЕКРИ также призвала власти Российской Федерации оказывать влияние на СМИ, не нанося ущерб их редакторской независимости, для обеспечения того, чтобы распространяемая информация не содействовала созданию атмосферы враждебности и отчуждения в отношении членов внешне

отличающихся групп меньшинств, в том числе цыган, чеченцев и других кавказцев, а также граждан из стран СНГ.

95. ЕКРИ отмечает, что уже были предприняты серьезные шаги по ликвидации экстремистских публикаций, в том числе и тех, которые призывают к национальной и религиозной вражде. В частности, как было указано выше, Министерство юстиции с июля 2007 года ведет федеральный список экстремистских материалов, которые были запрещены в судебном порядке. На сентябрь 2011 года в этот список было включено 968 материалов, в том числе и принадлежащих расистским организациям.
96. При этом правозащитные активисты критиковали этот список в связи с тем, что в него включается литература, не представляющая какой-либо опасности, такая, как листовки и публикации нетрадиционных религий. Кроме того, этот список подвергся критике и в связи с тем, что в него не включены некоторые материалы. Например, в 2011 году Общественная палата призвала Генеральную прокуратуру запретить "Протоколы сионских мудрецов" – известный памфлет начала 20 века, в котором утверждается, что евреи стремятся к всемирному владычеству. Прокуратура приняла решение о том, что в нем нет ксенофобного содержания и эта публикация по-прежнему широкодоступна. ЕКРИ выдвинула рекомендацию в отношении федерального списка экстремистских материалов в § 29.
97. ЕКРИ отмечает, что существует ряд механизмов для мониторинга и наказания СМИ за нарушения законодательства или профессиональной этики. Федеральный закон о рекламе, принятый в 2006 году, запрещает использование в коммерческих объявлениях непристойных и оскорбительных образов, сравнений и выражений, связанных с расой и этническим происхождением. Кроме того, согласно российскому Федеральному закону о средствах массовой информации, Федеральное агентство по информационным технологиям и коммуникациям может выносить предупреждения органам СМИ в связи с заявлениями, которые рассматриваются как экстремистские, на их форумах (см. также ниже). Помимо этого, Совет по прессе, созданный в 2005 году как независимый орган гражданского общества, обеспечивает саморегулирование в сфере СМИ. Он расследует жалобы, поступившие со стороны населения, в том числе и связанные с вопросами прав человека, и до настоящего момента вынес решения по 71 такой жалобе. Считается, что в целом система эта работает хорошо, и выводы Совета по прессе публикуются. Наконец, ЕКРИ с удовлетворением узнала, что в настоящее время рассматривается законопроект – который также широко обсуждается общественностью – о введении административной ответственности органов прессы за упоминание этнического происхождения при освещении уголовных преступлений.
98. В последнее время власти, в том числе Президент, призвали СМИ воздерживаться от ксенофобных заявлений, которые подпитывают агрессию в обществе. В частности, они неоднократно призвали СМИ осторожно относиться к терминологии, используемой при сообщениях о террористических актах. В апреле 2011 года, например, Президент подчеркнул, что журналисты используют слово "шахид" (мученик) в неправильном контексте, оскорбляя мусульман.
99. Наконец, ЕКРИ с удовлетворением отмечает ряд позитивных инициатив, предпринятых властями и/или организациями СМИ, по содействию добрым межнациональным отношениям. Министерство регионального

развития, вместе с Гильдией межэтнической журналистики ежегодно проводят "всероссийский" конкурс СМИ (*СМИротворец*) о лучшем освещении межнационального взаимодействия народов Российской Федерации и их национального и культурного развития. Согласно результатам конкурса, проведенного в 2010 году, за два года (2009-2010) количество позитивных публикаций о межнациональных отношениях федеральных, региональных и этнических СМИ более чем удвоилось. Министерство регионального развития распространяет также информацию о равенстве и межкультурном диалоге через СМИ, в том числе через социальную рекламу, комиксы и документальные материалы о народах Российской Федерации, а также различные выступления по этой тематике.

100. Несмотря на вышесказанное, ЕКРИ отмечает, что уровень расистского и ксенофобного языка в российских СМИ остается высоким. Любые конфликты как правило преувеличиваются, для того чтобы создать впечатление о повышенном уровне межнациональной напряженности. По мнению многих, СМИ играют значительную роль в возбуждении предрассудков и продвижении расизма, и они несут определенную ответственность за легитимизацию ненависти и тем самым способствуют увеличению количества преступлений на почве ненависти.
101. ЕКРИ считает, что предпринятые до сих пор шаги являются недостаточными и что необходимо наращивать усилия для поиска путей обеспечения более ответственного отношения со стороны СМИ, в том числе и благодаря более жесткому применению законодательства о борьбе с возбуждением расовой ненависти, проверке различных кодексов поведения и заявлений для обеспечения того, чтобы все это действовало эффективно, а также путем подготовки журналистов по вопросам, связанным с борьбой с расизмом и расовой дискриминацией.
102. ЕКРИ рекомендует, чтобы власти обеспечивали, чтобы те СМИ, которые нарушают запрет на возбуждение расовой ненависти, должным образом преследовались и наказывались.
103. ЕКРИ рекомендует, чтобы власти Российской Федерации, не вмешиваясь в независимость СМИ, поощряли эти СМИ в том, чтобы проверять, что различные кодексы поведения специалистов СМИ и заявления журналистов представляют собой эффективное средство борьбы со всеми формами расистских заявлений в СМИ, и, в случае необходимости, укрепляли такие подходы.
104. ЕКРИ рекомендует, чтобы власти поощряли любые инициативы, направленные на предоставление журналистам подготовки по правам человека в целом и, в частности, по вопросам, касающимся борьбы с расизмом и расовой дискриминацией.
105. В своем третьем докладе ЕКРИ особо рекомендовала, чтобы власти Российской Федерации наращивали свои усилия по противодействию расизму, расистской, ксенофобной и антисемитской деятельности в Интернете.
106. ЕКРИ весьма обеспокоена тем, что в Интернете широко распространены ультра националистические, расистские и неонацистские вебсайты и обсуждения и что количество таких вебсайтов растет вызывающими тревогу темпами. По мнению одной из НПО, среди русскоязычных вебсайтов в Интернете особо отмечается рост антисемитских материалов, притом что они не часто встречаются в основных СМИ.

107. 15 июня 2010 года Верховный суд вынес постановление, которое позволяет властям требовать от организаций СМИ, чтобы они удаляли со своих вебсайтов материалы, размещенные пользователями, которые рассматриваются как экстремистские, клеветнические или способные возбудить ненависть. Федеральное агентство по информационным технологиям и коммуникациям сначала делает предупреждение, за которым может последовать закрытие организации СМИ. Помимо этого, насколько известно ЕКРИ, было создано несколько специализированных центров для мониторинга возбуждения ненависти в СМИ и в Интернете, в том числе в Москве и в Санкт-Петербурге. В 2011 году полиция усилила борьбу с экстремистами в Интернете, возбудив 67 уголовных дел и закрыв 47 вебсайтов. ЕКРИ отмечает также, что федеральный список экстремистских материалов включает и вебсайты в Интернете, и некоторые вебстраницы, которые должны были быть заблокированы провайдерами Интернет-услуг на основании решения суда.
108. ЕКРИ настойчиво призывает власти Российской Федерации продолжать свои усилия по предупреждению того, чтобы Интернет не использовался для распространения расистских и ксенофобных комментариев и материалов, и преследовать лиц, совершающих такие акты. Комиссия привлекает внимание властей к своей Общеполитической рекомендации № 6 о борьбе с распространением материалов расистского, ксенофобного и антисемитского характера через Интернет.

#### **Расистские заявления в политике**

109. В своем третьем докладе ЕКРИ подчеркивала, что политические партии должны избегать соблазна подходить к вопросам, связанным с отличающимися по внешнему виду и другими группами меньшинств негативно, а вместо этого должны подчеркивать позитивный вклад со стороны различных групп меньшинств в российское общество, экономику и культуру. Политические партии должны также занимать твердую позицию в отношении всех форм расизма, дискриминации и ксенофобии. ЕКРИ призвала принять соответствующие меры, конкретно направленные против провоцирующих расизм или ксенофобию заявлений со стороны сторонников политических партий, включая и обеспечение эффективного соблюдения положений уголовного законодательства, предусматривающих соответствующие наказания в отношении руководителей любой группы, выступающей с расистской позиции, а также в отношении оказания поддержки таким группам и участия в их деятельности.
110. ЕКРИ с удовлетворением отмечает, что политики на самом высоком уровне неоднократно и твердо заявляли о необходимости улучшения межнациональных отношений в Российской Федерации. Например, Президент осудил использование расистской терминологии в политических заявлениях и в СМИ. Такие обращения – это важнейшие сигналы обществу об огромной важности толерантности и уважения.
111. Однако существуют свидетельства того, что другие политики и общественные деятели постоянно подрывают эти усилия. ЕКРИ отмечает, что некоторыми политиками все шире используется расистская и ксенофобная риторика. Например, в конце ноября 2011 года в результате роста напряженности в российско-таджикских отношениях было сделано несколько публичных антитаджикских заявлений, что привело к преследованиям таджикских мигрантов (см. *"Уязвимые/преследуемые группы – неграждане – мигранты"*). ЕКРИ с обеспокоенностью отмечает, что антииммигрантские темы широко используются правыми политиками;

различные антииммигрантские и расистские лозунги использовались в избирательных кампаниях; газеты широко распространяли идеи ограничения уровня рождаемости среди трудовых мигрантов и запрета въезда для мигрантов из тех стран, которые не вводят ограничительные меры в отношении уровня рождаемости. Насколько известно ЕКРИ, против политиков, делавших такие заявления, каких-либо мер не принималось.

112. ЕКРИ настойчиво рекомендует, чтобы власти Российской Федерации и далее поощряли политиков в том, чтобы они занимали твердую и публичную позицию против выражения расизма и ксенофобии, в том числе и тогда, когда это происходит в их собственных рядах. Кроме того, Комиссия призывает власти обеспечивать, чтобы в Кодекс поведения членов парламента были включены положения, которые конкретно запрещают использование расистских и ксенофобных заявлений со стороны членов парламента, и чтобы эти положения строго соблюдались.
113. ЕКРИ повторяет свою рекомендацию, призывающую принять соответствующие меры, направленные конкретно против расистских или ксенофобных заявлений со стороны членов политических партий, включая эффективное соблюдение положений уголовного законодательства, которые предусматривают наказание в отношении руководителей любой группы, выступающей с расистских позиций, а также поддержки таких групп и участия в их деятельности.

## **V. Уязвимые/преследуемые группы**

### **Жители Северного Кавказа**

114. В своем третьем докладе ЕКРИ настойчиво рекомендовала, чтобы власти Российской Федерации наращивали свои усилия по принятию всех необходимых мер для улучшения условий жизни и соблюдения прав человека в Чеченской Республике.
115. ЕКРИ отмечает, что власти вложили значительные денежные средства в специальную программу, направленную на социальное и экономическое развитие Чеченской Республики, которая реализовывалась в 2008-2012 годах. В результате этого в качестве жизни людей, проживающих в этом регионе, наблюдалось значительное улучшение ситуации и явный прогресс. Это способствовало возвращению людей, бежавших в результате вооруженного конфликта. Тем не менее, из примерно 800 000 человек, которые покинули этот регион, несмотря на стремление со стороны как федеральных органов власти, так и руководителей Чечни поощрять возвращение, в 2010 году по крайней мере 78 000 по-прежнему являлись внутренне перемещенными лицами на Северном Кавказе и неизвестное количество лиц проживает в других регионах страны.
116. ЕКРИ отмечает, что в Чеченской Республике ныне проживает очень мало этнических русских. Комиссия учитывает заявления этой группы о том, что они представляют собой уязвимую группу, страдающую от нетерпимости и дискриминации со стороны большинства населения. Кроме того, многие этнические русские, особенно те, которые бежали из Чеченской Республики (из вышеупомянутых лиц 300 000 были этническими русскими), возражают против значительных инвестиций в восстановление и развитие данного региона. ЕКРИ обеспокоена тем, что такая напряженность может подпитывать национализм и приводить к дальнейшим межнациональным конфликтам, и призывает власти Российской Федерации уделять пристальное внимание этой ситуации. С другой стороны, власти информировали ЕКРИ о том, что компенсация за утраченные дома и собственность в результате урегулирования кризиса в

Чеченской Республике была выплачена как тем, кто остался для постоянного проживания на этой территории (общая сумма составила 26,4 млрд. рублей), так и тем, кто окончательно покинул ее (общая сумма немного более 4 млрд. рублей).

117. ЕКРИ отмечает, что продолжающаяся нестабильность на Северном Кавказе и постоянная угроза терроризма усугубляют атмосферу враждебности в отношении выходцев с Северного Кавказа по всей стране. Сообщается, в частности, о высоких уровнях расизма и ксенофобии в отношении чеченцев. Это проявляется в дискриминации – чеченцам регулярно отказывают, когда они пытаются арендовать квартиру, зарегистрироваться по месту жительства или найти рабочее место – сообщается и об актах насилия в их отношении (см. раздел "*Расистское насилие*").
118. С другой стороны, ЕКРИ получает информацию из ряда источников, в том числе и от самих выходцев с Северного Кавказа, что сейчас их положение намного лучше и что отношение властей и полиции меняется в положительном направлении. Некоторые из тех, кто покинул этот регион, чувствуют себя везде комфортно, прежде всего в соседней Ростовской области, и легко интегрируются.

## **Цыгане**

119. В своем третьем докладе ЕКРИ призвала власти Российской Федерации сделать максимум для того, чтобы решать проблемы насилия на почве расизма и расовой дискриминации, с которыми сталкиваются в своей повседневной жизни цыгане. Комиссия также повторила свою рекомендацию о необходимости урегулировать юридический статус многих цыган.
120. Согласно оценкам, в Российской Федерации проживает от 850 000 до одного миллиона цыган, хотя во время последней переписи населения только 252 000 человек заявили о своей принадлежности к этой группе. В основном они проживают на северо-востоке и юге страны, но также и вокруг больших городов, в том числе и Москвы. Цыганское население состоит из многих разных общин с разными языками и религиями. Подавляющее большинство – это традиционные российские цыгане (православные христиане) и лишь небольшое число – из балтийских государств (католики) и Балкан (мусульмане).
121. ЕКРИ отмечает, что ныне большинство цыган имеют удостоверение личности (так называемые "внутренние паспорта"), хотя представляется, что в Ростовской области положение многих цыган иное. Кроме того, многие цыгане, которые не имеют свидетельств о рождении или проживают в поселках, не могут зарегистрироваться по месту жительства и в результате они исключены из доступа к социальной помощи, медицинским услугам, занятости и, в некоторых случаях, к образованию. ЕКРИ привлекает внимание к этим проблемам в разных разделах данного доклада.
122. ЕКРИ рекомендует властям разработать упрощенные и доступные процедуры для цыган для урегулирования их юридического статуса. Это должно включать выдачу свидетельств о рождении и документов, удостоверяющих личность ("внутренних паспортов"), а также необходимо облегчать доступ к регистрации по месту жительства.
123. ЕКРИ была проинформирована о том, что в последние несколько лет положение цыган улучшилось, отмечается меньше дискриминации и

негативных стереотипов в СМИ. Кроме того, ЕКРИ сообщили, что притом что большинство российских граждан могут чувствовать дискомфорт в отношении цыган и их образа жизни, общее отношение не является негативным. При этом в большинстве докладов по-прежнему отмечается, что в отношении цыган сохраняются глубоко укоренившиеся предрассудки, в Российской Федерации они подвергаются дискриминации и насилию на почве расизма. Цыгане часто изображаются как преступники, а на протяжении последних лет и как торговцы наркотиками.

124. Такие негативные стереотипы отражаются в системе уголовного правосудия в частности и, особенно, в действиях полиции. Это проявляется в том, что цыган намного чаще задерживают и обыскивают, постоянно осуществляется их расовое профилирование, а также имеет место насилие со стороны полиции в отношении цыган во время ареста и содержания под стражей. ЕКРИ с озабоченностью отмечает сообщения о том, что дискриминация в отношении цыган в системе уголовного правосудия создает такую атмосферу, что как госслужащие, так и частные лица чувствуют себя уверенными в том, что с них будет снята ответственность за насилие и злоупотребления на почве расизма; а это приводит к тому, что жертвы подвергаются дальнейшему насилию и злоупотреблениям.
125. Что касается жилья, то ЕКРИ отмечает, что выселения и снос незаконных поселений в последние годы не имели место, хотя по-прежнему имеются угрозы таких действий. В заявлениях на землю часто отказывают. Притом что большинство цыган сейчас проживают в нормальных условиях, некоторые по-прежнему живут в трущобах.
126. ЕКРИ с удовлетворением отмечает, что на федеральном уровне Департаментом межнациональных отношений Министерства регионального развития был разработан план на 2013-2014 годы для улучшения социально-экономического положения и образования цыган. В плане предусматриваются конкретные юридические меры, такие как предоставление цыганам документов, удостоверяющих личность, и расширение доступа к бесплатной юридической помощи. Поставлены конкретные цели в таких областях, как образование, занятость, жилье и охрана здоровья. В образовании это включает бесплатный доступ к дошкольным учреждениям, меры, направленные на то, чтобы ученики продолжали обучение в школе и заканчивали среднюю школу, разработку учебника на цыганском языке для начальной школы и специальные условия для поступления в университет. В области жилья в программе предусматривается легализация поселений цыган и перемещение тех цыган, которые живут в трущобах. ЕКРИ с удовлетворением отмечает, что были проведены консультации с организациями цыган и что они участвовали в подготовке этой программы.
127. ЕКРИ призывает власти и далее работать над подготовкой и реализацией плана, посвященного цыганам. Это необходимо делать в тесном сотрудничестве и на основе полноценных консультаций с представителями общин цыган на всех этапах планирования, реализации и оценки. Кроме того, ЕКРИ призывает власти опираться на Общеполитическую рекомендацию ЕКРИ № 13 об антицыганских настроениях и дискриминации в отношении цыган.

## Мусульмане<sup>5</sup>

128. В своем третьем докладе ЕКРИ призвала власти Российской Федерации проводить мониторинг ситуации в отношении исламофобии, твердо осуждать все нарушения прав человека, совершаемые в отношении мусульман, принимать все необходимые меры для компенсации в случае существующих злоупотреблений и должным образом наказывать тех, кто совершает расистские преступления или осуществляет дискриминацию на почве расизма в отношении мусульман.
129. В Российской Федерации, согласно официальной статистике, проживает 20 млн. мусульман, а по неофициальным оценкам – 23 млн. Мусульманское население состоит в основном из традиционных мусульманских народов Российской Федерации, но также и из мигрантов-мусульман из Центральной Азии. ЕКРИ отмечает, что за исключением отдельных актов насилия и вандализма (см. раздел "*Расистское насилие*"), по сообщениям большинства мусульман, ситуация ныне лучше, чем это было пять лет тому назад. Государство оказывает эффективную поддержку, в том числе финансовую, многочисленным социальным, религиозным и образовательным проектам и мероприятиям.
130. Одна из жалоб мусульманских сообществ состоит в том, что им трудно получить землю или разрешение на строительство мечетей. Это – широко распространенная проблема на местном уровне в тех регионах, где мусульмане составляют меньшинство, и это может объясняться религиозной нетерпимостью со стороны местного населения, которое протестует против этого, и со стороны властей. В результате имеется недостаточное количество мечетей.
131. ЕКРИ рекомендует, чтобы власти предоставляли мусульманским общинам разрешение для строительства достаточного количества мечетей для того, чтобы они могли осуществлять свое право на исповедование своей религии.

## Турки-месхетинцы

132. В своем третьем докладе ЕКРИ призвала власти Российской Федерации в приоритетном порядке рассмотреть проблемы юридического статуса и расовой дискриминации, с которой сталкиваются турки-месхетинцы, проживающие в Краснодарском крае.
133. ЕКРИ была проинформирована о том, что ситуация этнических меньшинств в целом в Краснодарском крае очень плохая. Попытки со стороны правозащитных организаций осуществлять мониторинг в отношении дискриминации, которой подвергаются уязвимые группы, были встречены враждебно со стороны властей, включая возбуждение уголовных дел и преследований, а также нападения со стороны правых организаций. В результате таких негативных условий, как понимает ЕКРИ, в настоящее время проводится крайне ограниченный мониторинг прав человека.
134. Что касается турок-месхетинцев, то согласно данным, предоставленным властями, в Краснодарском крае по-прежнему проживают 5 425 членов этой этнической группы. Из них 5 331 получили российское гражданство. Таким образом, вопрос о юридическом статусе, как представляется, в основном решен. Процесс репатриации в Грузию турок-месхетинцев из

<sup>5</sup> В данном разделе рассматриваются вопросы, которые не освещались в разделах, посвященных жителям Северного Кавказа и туркам-месхетинцам.

разных стран мира должен был начаться в январе 2012 года, в соответствии с обязательством Грузии перед Советом Европы. Однако согласно информации, полученной ЕКРИ, до января 2010 года подали соответствующее заявление лишь несколько тысяч человек и до сих пор никаких переездов не состоялось.

135. Что касается расовой дискриминации в отношении-турок месхетинцев, то ЕКРИ принимает во внимание сообщения о преследованиях их со стороны казаков в Краснодарском крае (см. также "*Поведение сотрудников правоохранительных органов*").

136. ЕКРИ рекомендует властям продолжать мониторинг возможной дискриминации в отношении турок-месхетинцев и бороться с этим, когда это необходимо.

#### **Религиозные меньшинства<sup>6</sup>**

137. В своем третьем докладе ЕКРИ вновь призвала власти Российской Федерации осуществлять мониторинг за соблюдением Федерального закона 1997 года о свободе совести и о религиозных объединениях, а также за его соблюдением по всей стране, с целью обеспечения того, чтобы не было дискриминационных актов в отношении каких-либо небольших религиозных групп или их руководителей и членов. Эти лица должны быть соответствующим образом защищены от любых актов нетерпимости со стороны властей или частных лиц. ЕКРИ также настойчиво призывает власти Российской Федерации укреплять межкультурный и межрелигиозный диалог по всей стране и, в частности, диалог между представителями религий большинства и небольших религиозных групп.

138. Что касается этой последней рекомендации, то ЕКРИ знает о том, что в некоторых регионах были созданы межнациональные и межрелигиозные советы (см. § 90). При этом у Комиссии нет какой-либо информации о диалоге между представителями религии большинства и небольших религиозных групп.

139. Что касается других рекомендаций, то ЕКРИ отмечает, что в преамбуле к Федеральному закону о свободе совести и о религиозных объединениях 1997 года (часто называемого "Закон о религии") признаются христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, как представляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов Российской Федерации. В нем также признается особая роль православия в истории России и в создании и развитии ее духовности и культуры.

140. Согласно данным Министерства юстиции, на 1 января 2010 года в Российской Федерации было зарегистрировано 23 494 религиозных организаций<sup>7</sup>; среди них - 12 941 принадлежат Русской православной церкви Московского патриархата; 4 438 – это протестантские организации; 208 – мусульманские; и другие конфессии составляют 1 489.

141. Как уже упоминалось, в Российской Федерации антиэкстремистское законодательство иногда используется для преследования религиозных конфессий меньшинств. ЕКРИ с обеспокоенностью отмечает, что закон

<sup>6</sup> В этом разделе рассматриваются вопросы, которые не освещены в разделах, посвященных мусульманам и антисемитизму.

<sup>7</sup> И хотя в этом докладе рассматривается ситуация до 6 декабря 2012 года, впоследствии ЕКРИ была проинформирована властями Российской Федерации о том, что по состоянию на 20 февраля 2012 года на российской территории было зарегистрировано 30 206 религиозных организаций.

толкуется таким образом, чтобы это охватывало и экстремизм в том случае, если в учении говорится о превосходстве доктрины религиозных меньшинств над другими верованиями. В частности, последователи Свидетелей Иеговы и Саида Нурси наказываются роспуском их религиозных общин и запретом публикаций, которые внесены в федеральный список экстремистских материалов, а также осуществляется уголовное преследование их членов. Например, в октябре 2011 года шесть читателей Саида Нурси были приговорены в Нижнем Новгороде, причем трое из них получили тюремные сроки; супружеская пара Свидетелей Иеговы была осуждена в июле 2012 года в сибирском городе Чита за распространение экстремистских материалов и была приговорена к 200 часам обязательных работ. Были попытки объявить экстремистской книгу "Бхагавад-Гита как она есть" – священную книгу поклонников Харе Кришны, и она была запрещена судом в Томске. В апреле 2011 года суд запретил деятельность местной протестантской церкви "Благодать" во всем Хабаровском крае. Кроме того, ЕКРИ отмечает, что мирное отправление религиозных церемоний в этих общинах регулярно нарушается рейдами полиции, конфискацией книг и арестом и заключением под стражу молящихся.

142. Помимо этого, ЕКРИ отмечает, что Федеральный закон о свободе совести и о религиозных объединениях 1997 года – это еще один инструмент, который может использоваться против религиозных групп меньшинств. В нем содержатся положения, аналогичные тем, которые предусмотрены в антиэкстремистском законодательстве, в частности, в статье 14, предусматривающей ликвидацию религиозной организации и запрет деятельности религиозного объединения на основе таких признаков, как нарушение целостности Российской Федерации или возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной вражды. Однако в отличие от антиэкстремистского законодательства, в этом законе не предусматривается положений о предупреждении, которое может привести к наложению штрафов; единственной санкцией, которую могут применять суды, является насильственный роспуск или запрет деятельности. Европейский суд по правам человека указал в своем постановлении от 10 июня 2010 года по делу "*Свидетели Иеговы Москвы (Jehovah's Witnesses of Moscow) против России*", что это представляет собой чрезвычайно жесткую форму вмешательства, и призвал внести в национальное законодательство менее радикальные альтернативные санкции, такие как предупреждение, штраф или лишение налоговых льгот.
143. Кроме того, ЕКРИ отмечает, что после принятия Федерального закона о свободе совести и о религиозных объединениях, некоторым нетрадиционным религиям было отказано в перерегистрации, в том числе московской общине Свидетелей Иеговы, Армии Спасения и Церкви сайентологии. По делам в Европейском суде по правам человека Суд регулярно осуждал Россию за нарушение статьи 11 (Свобода собраний и объединения) в сочетании со статьей 9 (Свобода мысли, совести и религии)<sup>8</sup>.
144. ЕКРИ с интересом отмечает, что в офисе Федерального уполномоченного по правам человека имеется отдел по вопросам свободы религии, который получает жалобы и отвечает на них. В 2009 году офис получил 3 000 жалоб, связанных со свободой религии, то есть в пять раз больше,

---

<sup>8</sup> "*Свидетели Иеговы Москвы (Jehovah's Witnesses of Moscow) и другие против России*", № 302/02, 10 июня 2010 года; "*Московское отделение Армии Спасения (Moscow Branch of the Salvation Army) против России*", № 72881/01, 5 октября 2006 года; "*Церковь сайентологии Москвы (Church of Scientology Moscow) против России*", № 18147/02, 5 апреля 2007 года.

чем за предыдущий год. В офисе считают, что примерно 75% из них представляют собой настоящее нарушение прав на свободу религии, предоставляемую законодательством.

145. Эти вопросы вызывают у ЕКРИ большую озабоченность, поскольку свидетельствуют о религиозной нетерпимости со стороны государства. По мнению Комиссии, необходимо пересмотреть Федеральный закон о свободе совести и о религиозных объединениях, в соответствии с рекомендациями Европейского суда по правам человека, установив менее жесткие альтернативные санкции.
146. ЕКРИ настойчиво рекомендует, чтобы власти Российской Федерации пересмотрели статью 14 Федерального закона о свободе совести и о религиозных объединениях 1997 года для того, чтобы предусмотреть альтернативные, менее жесткие, наказания.
147. ЕКРИ рекомендует, чтобы власти пересмотрели свою позицию и предоставили возможности для перерегистрации нетрадиционных религий, учитывая принципы и стандарты Европейской конвенции о защите прав человека и прецедентную практику Европейского суда по правам человека.

## Неграждане

### - *Мигранты*

148. В своем третьем докладе ЕКРИ настойчиво призвала власти Российской Федерации принять все необходимые меры для облегчения легализации положения неграждан, незаконно работающих в стране, а также принять все необходимые шаги для защиты иностранных трудящихся-нелегалов от любых форм эксплуатации со стороны работодателей и сотрудников полиции.
149. Законы и политика в отношении миграции и занятости иностранцев имеют сложный характер и за последние годы часто менялись. Поправки к Федеральному закону о правовом положении иностранных граждан 2002 года усилили контроль за соблюдением трудового законодательства и повысили ответственность работодателей за найм нелегальных мигрантов; в этой связи может быть наложен административный штраф в размере 800 000 рублей (примерно 20 000 евро) за каждого незаконного нанятого. Новые правила, направленные на создание более благоприятного режима для привлечения иностранных трудящихся для работы в Российской Федерации упростили процедуры найма некоторых категорий иностранных трудящихся (см. ниже). В то же время для других категорий мигрантов были учреждены квоты на разрешение на работу. Это в настоящее время устанавливается на региональном уровне на основе заявок от работодателей на ежегодной основе.
150. Примерно 80% мигрантов приезжают из 9 стран бывшего Советского Союза, с которыми Российская Федерация поддерживает безвизовый режим<sup>9</sup>. Граждане этих стран имеют право въезжать на территорию РФ без предварительного получения визы и могут искать работу после того, как они приехали в страну. В отношении них не существует квот на работу иностранцев и от работодателей не требуется просить разрешения до приема на работу этих мигрантов. При этом граждане этих стран должны получить разрешение для того, чтобы работать на законной основе.

---

<sup>9</sup> Это Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан и Украина.

151. В принципе, от других мигрантов требуется получить визу и разрешение на работу, до въезда на территорию страны, и в отношении них действуют квоты на иностранных работников. В связи с недавними поправками к закону, для высококвалифицированных специалистов из любой страны установлен более благоприятный визовый режим и в отношении них квоты не действуют.
152. В середине 1990-х годов в Российской Федерации началась масштабная трудовая миграция. Согласно оценкам, в настоящее время в стране насчитывается около 2 - 5 млн. мигрантов. Только 1,2 млн. зарегистрированы как имеющие разрешение на работу, что означает, что в стране нелегально работает несколько миллионов иностранцев. Многие из них приезжают из Центральной Азии, обычно это люди из сельской местности, плохо владеющие русским языком и мало знающие русскую культуру, и они остаются вне закона в сфере занятости, жилья и социального обеспечения. Мигранты в основном работают в малооплачиваемых секторах, таких как сбор мусора и уборка, но при этом 40% мигрантов заняты в секторе строительства, в котором наблюдается низкий уровень регулирования.
153. ЕКРИ отмечает одну важную инициативу в сфере регулирования: недавно были внедрены лицензии для лиц из безвизовых стран, для того чтобы заниматься домашней работой в семьях "для личных нужд российских граждан". На настоящий момент, согласно предоставленной властями информации, более одного миллиона человек уже получили такие лицензии, что урегулировало их юридический статус в стране. ЕКРИ приветствует это позитивное новшество. При этом Комиссия сохраняет свою обеспокоенность в отношении того, что не предусмотрено процедур по легализации других категорий незаконных мигрантов.
154. По данным властей, с 2007 года установленные квоты никогда не выбирались. ЕКРИ отмечает, что это не соответствует информации, полученной от НПО, которые критикуют существующую систему, не позволяющую ни дать реалистичную оценку количества необходимых иностранных трудящихся, ни регулировать квоты в течение года. Кроме того, как была проинформирована ЕКРИ, поскольку квоты как правило выбираются к четвертому месяцу, и почти все трудящиеся-мигранты, которые приезжают в Российскую Федерацию в мае или позднее, в течение года, уже не имеют возможности получить легальный статус, то поэтому существующая система не только не может исключить незаконную иммиграцию, но на самом деле ее поощряет. Когда мигранты не могут получить работу законно, они часто становятся жертвой преступлений и эксплуатации, в том числе принудительного труда, нелегального размещения в отвратительных жилищных условиях, продолжительного рабочего дня, низкой зарплаты и иных форм плохого обращения. В отсутствие каких-либо основных социальных прав, для того чтобы выжить, они часто подталкиваются к преступлениям.
155. Власти осуществляют регулярные трудовые инспекции. Однако, по мнению многих источников, данная система должным образом не работает, поскольку, как заявляется, в официальные отношения глубоко проникла коррупция, а взятки выплачиваются как нечто само собой разумеющееся. Кроме того, ЕКРИ отмечает, что для работодателей обходится очень дорого получение разрешения на работу для иностранных трудящихся, что сдерживает некоторых работодателей. Таким образом, получается, что нарушение трудового регулирования и основных прав мигрантов происходит в широких масштабах. Незаконные мигранты, естественно, не желают сообщать о злоупотреблениях. ЕКРИ

глубоко обеспокоена сообщениями, в которых описывает массовое распространение низшего класса работников-мигрантов, которые стали сегодня в Российской Федерации одной из наиболее уязвимых групп.

156. ЕКРИ считает, что необходимо срочно предпринять меры по урегулированию этих проблем. ЕКРИ сознает, что и правительство, и предприниматели заинтересованы в привлечении иностранной рабочей силы для преодоления нехватки рабочих рук. Помимо этого, миграция рассматривается как способ улучшить демографическую ситуацию, поскольку российское население уменьшается. Таким образом, необходимость в низкооплачиваемых мигрантах в целом признается. При этом необходимо создавать такие условия, когда с трудящимися, прибывающими в страну, обращаются с достоинством и уважением. Необходимо провести обзор системы квот и ее усовершенствовать. Следует проанализировать новые механизмы упрощения урегулирования положения незаконных мигрантов во всех категориях и во всех секторах, как это было успешно сделано в сфере домашнего труда для граждан безвизовых стран. Кроме того, требуется принимать более решительные меры в отношении нарушения трудового законодательства со стороны работодателей, наряду с мерами по противодействию коррупции в этой области. Более того, благодаря мерам по преодолению незаконной миграции и той преступности, которую она порождает, как убеждена ЕКРИ, можно было бы сократить или решить проблемы насилия на почве расизма и расовой дискриминации в отношении выходцев из Центральной Азии и лиц неславянской внешности, о чем говорилось в других разделах данного доклада.
157. ЕКРИ настойчиво рекомендует, чтобы власти пересмотрели систему квот с целью, в частности, расширения квот и сокращения стоимости для работодателей получения разрешения на работу для иностранных трудящихся. Следует рассмотреть новые механизмы урегулирования положения незаконных мигрантов во всех категориях и во всех секторах деятельности. Наконец, следует принимать более решительные меры в отношении нарушения трудового законодательства со стороны работодателей, наряду с мерами по борьбе с коррупцией в этой области.
158. ЕКРИ также рекомендует, чтобы власти создали функциональный механизм, на основании которого незаконные мигранты могли бы сообщать о злоупотреблениях в сфере труда со стороны своих работодателей.
159. Помимо этого, ЕКРИ предлагает, чтобы власти рассмотрели возможности экспериментов с дополнительными инструментами, такими как Международная конвенция о защите прав всех рабочих мигрантов и членов их семей<sup>10</sup>; благодаря распространению некоторых социальных прав на всех неграждан и предоставлению им настоящей возможности осуществлять другие такие права, которые они могут иметь на основании национального законодательства, и при этом властям следует устранять "конкурентное преимущество" в найме людей, находящихся на незаконном положении. В то же время властям следует обеспечивать недискриминацию и толерантность в обществе.
160. Различные собеседники высказывали мысль о том, что хорошей идеей было бы создать пост специального уполномоченного по мигрантам. В настоящее время, как представляется, не существует какого-либо официального органа, имеющего задачу оказывать помощь этой группе

<sup>10</sup> Ранее в этом докладе говорилось о рекомендации ратифицировать данную Конвенцию.

населения, и мигрантам некуда обратиться за поддержкой или для того, чтобы сообщить об эксплуатации или злоупотреблениях. ЕКРИ предлагает властям рассмотреть такую возможность.

161. ЕКРИ призывает власти рассмотреть возможность создания поста специального уполномоченного или отдела в существующей структуре Уполномоченного по правам человека, для конкретного рассмотрения проблем, с которыми сталкиваются трудовые мигранты. При этом следует учитывать Общеполитические рекомендации ЕКРИ № 2 и № 7.
162. В своем третьем докладе ЕКРИ высказала мнение, что властям следует наращивать и укреплять свои усилия для того, чтобы адаптировать общую политику в сфере иммиграции и интеграции ко всей территории Российской Федерации.
163. ЕКРИ получила от властей информацию о том, что государственная миграционная политика на период до 2025 года обсуждалась и разрабатывалась на основе широких консультаций с научными кругами и организациями гражданского общества. Данный документ был представлен правительству на утверждение в апреле 2012 года. Согласно имеющейся сейчас информации, данная стратегия сосредоточена на организации трудовой миграции, в том числе на разработке механизмов для определения потребностей экономики в иностранной рабочей силе, а также на миграции в целях получения образования. ЕКРИ приветствует такое развитие и призывает власти обеспечивать, чтобы любая принимаемая политика в сфере миграции включала и меры по интеграции.
164. ЕКРИ призывает власти продолжать адаптацию государственной миграционной политики, которая включает меры по интеграции, такие как обучение языку, консультации и помощь в получении социальных пособий и обеспечения, профессиональная подготовка и другие меры по содействию интеграции на рынке труда, а также соответствующая подготовка для должностных лиц, занимающихся иммигрантами.
165. В своем третьем докладе ЕКРИ настойчиво рекомендовала, чтобы власти Российской Федерации принимали все необходимые меры для борьбы с любыми актами насилия на почве расизма или возбуждения ненависти и любыми предрассудками или стереотипами, касающимися неграждан, прежде всего тех, которые приезжают на работу в Российскую Федерацию.
166. Как отмечалось и в других разделах данного доклада, трудовые мигранты, прежде всего из стран Центральной Азии и "неславянской внешности", особо уязвимы в отношении насилия на почве расизма, расистских предрассудков и широко распространенной дискриминации. Местные жители часто выступают против их культуры, традиций и религии. Часто звучат и настойчивые заявления о необходимости контроля над миграцией и ограничения ее лишь высококвалифицированными иностранцами. Несмотря на нехватку рабочей силы и экономическую необходимость для Российской Федерации привлекать мигрантов, некоторые СМИ имеют тенденцию описывать мигрантов как лиц, отбирающих рабочие места у россиян.
167. ЕКРИ отмечает, что высокий уровень ксенофобии в отношении трудящихся-мигрантов приводит к их особой уязвимости в результате политических конфликтов в регионе. Например, в ноябре 2011 года, когда суд Таджикистана приговорил российского пилота к длительному тюремному заключению, быстро начались ответные меры в отношении мигрантов таджикской национальности. Сотрудники миграционной службы задержали по крайней мере 300 этнических таджиков, арестовали их и

депортировали. Независимые правозащитники полагают, что задержанию, вероятно, могли подвергнуться еще несколько сот человек. Миграционные службы заявили, что все задержанные лица работали незаконно. ЕКРИ глубоко сожалеет о таких действиях со стороны властей, что служит лишь легитимизации ксенофобии и дискриминации в отношении всех мигрантов со стороны населения. ЕКРИ призывает власти воздерживаться от селективных ответных мер против мигрантов в будущем.

168. ЕКРИ считает, что власти должны принимать меры по распространению среди населения понимания того, что мигранты необходимы для российской экономики. Властям следует продвигать позитивный образ мигрантов на рабочих местах и повышать уровень осознания важности соблюдения их прав и обращения с ними при уважении их достоинства.

169. ЕКРИ настойчиво рекомендует, чтобы власти организовали информационно-пропагандистскую кампанию для населения о важности для Российской Федерации миграционной рабочей силы, для продвижения позитивного образа мигрантов и для того, чтобы подчеркнуть необходимость соблюдения их прав и обращения с ними при уважении их достоинства.

- *Беженцы и лица в поиске убежища*

170. В своем третьем докладе ЕКРИ рекомендовала, чтобы власти Российской Федерации как можно скорее предприняли меры по следующим направлениям: необходимо урегулировать проблемы, с которыми сталкиваются беженцы и лица в поиске убежища из-за уязвимости своего положения, в частности, путем предоставления им документа, определяющего их юридический статус в Российской Федерации, и обеспечения им доступа к надлежащим правам человека, предоставляемым на основании закона; рассмотреть необходимость изменения законодательства и практики в отношении лиц в поиске убежища и беженцев для улучшения их ситуации; и принимать все необходимые меры для борьбы с любыми предрассудками или негативными стереотипами в отношении лиц в поиске убежища и беженцев путем просвещения населения и подготовки в области прав человека для должностных лиц, которые вступают в контакт с ними.

171. Российская Федерация в настоящее время принимает около 5 000 беженцев и получает от 2 000 до 4 000 заявлений о международной защите каждый год. Согласно цифрам, предоставленным Федеральной миграционной службой, с 2007 по 2012 год было получено 13 000 заявлений о предоставлении убежища от граждан 18 стран, при этом подавляющее большинство приходилось на Афганистан и Грузию, из них 963 были признаны в качестве беженцев, что представляет уровень признания в 7%. 5 320 получили временное убежище, предоставляемое тем иностранным гражданам, которым было отказано в статусе беженца и которые не могут быть депортированы по гуманитарным соображениям или по медицинским показаниям. Это представляет собой уровень признания в 41%. УВКБ ООН выразило свою озабоченность в связи с ростом использования дополнительных форм защиты, вместо признания статуса беженца, в соответствии с Конвенцией 1951 года.

172. Что касается лиц в поиске убежища, то ЕКРИ выражает сожаление в связи с тем, что мало что изменилось после ее третьего доклада. Притом что, в соответствии с административными правилами о беженцах Федеральной миграционной службы, лицам в поиске убежища должна предоставляться справка в течение этапа рассмотрения вопроса о приемлемости, на

практике это делается не всегда. Без документа, в котором указывается их юридический статус в стране, они весьма уязвимы; они не имеют доступа к легальной занятости, медицинским услугам или социальным пособиям или подвергаются преследованиям со стороны полиции.

173. ЕКРИ вновь обращается с рекомендацией в отношении того, чтобы лицам в поиске убежища во всех случаях предоставлялся документ, в котором указывался бы их юридический статус в стране и который позволял бы им иметь доступ к основным правам, предоставляемым им на основании закона.
174. С другой стороны, те лица, которые признаются беженцами, получают удостоверение личности беженца, медицинские услуги на той же основе, что и российские граждане, а также возможность подать заявку на гражданство в течение года. Те лица, которым предоставляется временный статус беженца, получают этот статус в течение года, а также бесплатно получают лишь неотложную медицинскую помощь и имеют ограниченную возможность получить гражданство. Для обеих категорий гарантируется доступ к рынку труда в стране.
175. Что касается возможности размещения, то ЕКРИ отмечает позитивные сдвиги. Недавно в окрестностях Москвы был открыт третий центр размещения, рассчитанный на 350 человек. После вызывающих беспокойство сообщений о чрезвычайно плохих жилищных условиях в центре размещения в Очере (Пермская область), а также о невнимательном отношении, плохом обращении и расизме ситуация на данном объекте изменилась к лучшему.
176. Что касается необходимости изменить законодательство, то ЕКРИ приветствует шаги, предпринятые для подготовки третьего пересмотра Федерального закона о беженцах 1993 года, с поправками от 1997 года. Комиссия отмечает, что УВКБ ООН тесно работает с Федеральной миграционной службой для обеспечения соответствия этого нового законодательства международным стандартам.
177. ЕКРИ рекомендует, чтобы власти и далее тесно взаимодействовали с УВКБ ООН и соответствующими НПО при подготовке нового законодательства по вопросам предоставления убежища и беженцев и обеспечивали, чтобы это в полной мере соответствовало международным стандартам.
178. ЕКРИ была проинформирована о том, что судебные органы не получают какой-либо специальной подготовки по вопросам убежища. Исходя из этого, в силу отсутствия экспертных знаний, на стадии обжалования судьи зачастую лишь просто подтверждают решение, принятое Федеральной миграционной службой в первой инстанции. Учитывая все это, и хотя в теории существует независимый беспристрастный судебный механизм, имеющий полномочия рассматривать по существу заявления об убежище, на практике это не действует.
179. ЕКРИ рекомендует, чтобы власти обеспечивали специальную подготовку для судей в отношении международного национального законодательства, связанного с беженцами, и его практического применения.
180. Что касается подготовки сотрудников Федеральной миграционной службы, то ЕКРИ отмечает, что УВКБ ООН регулярно, два-три раза в год, проводит подготовку для руководителей территориальных отделений и практических работников из различных регионов Российской Федерации, где предоставляется подробная информация о международных и

национальных нормах обращения с лицами в поиске убежища и беженцами. Кроме того, ЕКРИ отмечает, что Федеральная миграционная служба и структура Уполномоченного по правам человека сотрудничали с УВКБ ООН в целях ведения просветительской работы о правах лиц в поиске убежища, беженцев и лиц без гражданства.

## VI. Антисемитизм

181. В своем третьем докладе ЕКРИ настойчиво рекомендовала, чтобы власти Российской Федерации осуществляли самый активный мониторинг всех случаев антисемитизма и расширяли свои усилия по наказанию тех, кто совершает антисемитские преступления.
182. По данным переписи 2010 года, в Российской Федерации насчитывается 156 000 евреев. При этом руководители еврейской общины полагают, что еврейское население составляет около одного миллиона, а примерно 300 000 активно участвуют в жизни этой общины. По мнению представителя этой общины, положение евреев очевидно лучше, чем это было ранее. Существует не только понимание и признание со стороны государства вопросов, беспокоящих евреев, но и сильная поддержка. Например, в ноябре 2012 года для общественности был открыт Еврейский музей и центр толерантности, которые финансируются правительством, а также международными донорами. Кроме того, ЕКРИ с удовлетворением узнала, что между руководителями еврейской, мусульманской и православной конфессий существуют добрые отношения.
183. ЕКРИ отмечает, что отчасти это улучшение может быть отнесено в заслугу усилий властей по борьбе с антисемитизмом, благодаря четкой общественной реакции на любые его проявления и благодаря арестам, преследованию и обвинительным приговорам в связи с антисемитскими преступлениями. С учетом этого, нападения на людей весьма редки и большинство форм антисемитизма связано со словесными оскорблениями или актами вандализма. Каждый год имеет место несколько десятков подобного рода инцидентов. Зачастую это связано с тем, что на синагогах или на еврейских кладбищах рисуют свастику (см. также "*Расистское насилие*"). ЕКРИ отмечает, что евреи, судя по всему, не являются основной целью националистических групп и скинхедов.
184. Несмотря на весьма позитивную ситуацию в целом, ЕКРИ отмечает, что сегодня у евреев в Российской Федерации есть и некоторые жалобы. Во-первых, они выразили обеспокоенность в связи с тем, что такие книги, как "Протоколы сионских мудрецов", по-прежнему публикуются и продаются населению. Попытки объявить такую литературу экстремистской и запретить ее или остановить ее распространение не имели успеха.
185. Во-вторых, была высказана озабоченность в связи с тем, что власти города Ростов-на-Дону в ноябре 2011 года сняли мемориальную доску жертвам фашизма в Змиевской балке. В июле 1942 года в этом месте был совершен геноцид в отношении евреев и это считается одним из наиболее важных событий холокоста на территории Российской Федерации. Мемориальная доска была заменена другой доской, где среди жертв не упоминаются евреи, но обо всех тех, кто похоронен под памятником, говорится просто, что «Среди убитых – представители многих национальностей», ставших жертвами фашизма. Власти утверждают, что, согласно историческим документам, на этом месте произошло массовое убийство 27 000 советских граждан, из которых только около 13 000 были евреями; поэтому новая мемориальная доска описывает подлинную ситуацию. Еврейское сообщество прореагировало с гневом и опасением

того, что это может создать прецедент для новой тенденции в отношении пересмотра событий Второй мировой войны. ЕКРИ сожалеет, что в столь чувствительных вопросах соответствующие власти не вступили в диалог с общинами, которых это затрагивает, для того чтобы найти решение, приемлемое для всех, до осуществления каких-либо действий.

186. ЕКРИ напоминает, что Европейский суд по правам человека постановил, что оспаривание существования преступлений против человечности, совершенных при режиме национал-социалистов, является одной из наиболее серьезных форм расовой клеветы и возбуждения ненависти к евреям<sup>11</sup>. Кроме того, по мнению ЕКРИ, особое внимание должно уделяться сохранению памяти жертв систематических преследований и уничтожения евреев при холокосте, в связи с уникальностью этих исторических событий.

187. ЕКРИ рекомендует, чтобы власти продолжали активно бороться с антисемитизмом и поддерживали еврейскую культуру, и призывает их провести полномасштабные и открытые консультации с еврейской общиной по всем вопросам, которые ее касаются. ЕКРИ также рекомендует, чтобы власти Российской Федерации уделяли особое внимание сохранению памяти жертв систематических преследований и уничтожения евреев во время холокоста. Комиссия привлекает внимание к своей Общеполитической рекомендации № 9 о борьбе с антисемитизмом, в которой излагаются подробные рекомендации в отношении того, как бороться с этой особой формой расизма.

## **VII. Поведение сотрудников правоохранительных органов**

188. В своем третьем докладе ЕКРИ обратилась к властям Российской Федерации с большим количеством рекомендаций в отношении поведения сотрудников правоохранительных органов, включая следующие: принять дополнительные меры для прекращения случаев незаконных действий со стороны полиции, включая дискриминационные и расистские акты и плохое обращение с членами уязвимых групп; предоставлять сотрудникам правоохранительных органов все необходимые ресурсы для того, чтобы они могли работать в удовлетворительных условиях и при абсолютном соблюдении прав лиц, с которыми они обращаются; расширить усилия по предоставлению подготовки в сфере прав человека и повышать уровень информированности о проблемах расизма и расовой дискриминации; создать независимый следственный орган, уполномоченный проводить расследования заявлений о незаконных действиях полиции; рассматривать заявления об использовании доказательств, сфабрикованных полицией, в делах против лиц, принадлежащих к отличающимся по внешности меньшинствам; осуществлять постоянное наблюдение за деятельностью всех казачьих частей по всей стране для обеспечения того, чтобы в работе этих отрядов не было элементов расизма и чтобы они не совершали акты расизма; обеспечивать, чтобы в отношении частных служб безопасности, которым предоставлены такие же полномочия, как и полиции, осуществлялся такой же контроль, и чтобы они имели строгие обязанности, как и любой сотрудник полиции, и проходили такую же информационную подготовку в области прав человека и в отношении необходимости борьбы с расизмом и расовой дискриминацией.

---

<sup>11</sup> См. дело "*Гароди (Garaudy) против Франции*", № 65831/01, решение о приемлемости, 24 июня 2003 года и дело "*Лёвиде и Изорни (Lehideux and Isorni) против Франции*", № 24662/94, 23 сентября 1998 года.

189. ЕКРИ с обеспокоенностью отмечает, что согласно многочисленным сообщениям, в Российской Федерации во всех областях и на всех уровнях распространена коррупция, и особенно в полиции. Имеются многочисленные документированные случаи того, как полиция вымогает взятки от лиц, принадлежащих к уязвимым группам, в том числе у мигрантов, жителей Северного Кавказа, цыган и выходцев из Африки. Еще одна категория злоупотреблений, регулярно совершаемых полицией, включает несоразмерно частые проверки личности, аресты, заключение под стражу и преследование этих же самых групп, а также словесные унижения и физическая жестокость. Согласно исследованиям, в отношении выходцев из Центральной Азии по сравнению с другими в 22 раза выше вероятность того, что они будут остановлены и обысканы полицией.
190. ЕКРИ полагает, что необходимо принять срочные шаги по решению этих вопросов и обеспечить, чтобы все заявления о незаконных действиях со стороны полиции и плохом обращении с членами уязвимых групп тщательно расследовались и чтобы лица, совершившие такие акты, привлекались к судебной ответственности. Кроме того, властям необходимо обеспечить, чтобы расовое профилирование было четко определено и запрещено законом и чтобы сотрудники полиции проходили подготовку в отношении стандартов разумных подозрений. ЕКРИ полагает, что расовое профилирование нарушает права человека, усиливает предрассудки и стереотипы и легитимизирует расизм и расовую дискриминацию среди населения в целом. Комиссия напоминает о своей Общеполитической рекомендации № 11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов, в которой излагаются рекомендации о предупреждении расовой дискриминации и расово мотивированного недостойного поведения со стороны полиции и о запрете расового профилирования.
191. ЕКРИ призывает власти Российской Федерации обеспечивать, чтобы все заявления о недостойном поведении полиции и о плохом обращении с членами уязвимых групп тщательно расследовались, а лица, совершившие такие акты, привлекались к суду.
192. ЕКРИ рекомендует, чтобы власти четко определили и запретили расовое профилирование на основании закона и проводили подготовку сотрудников полиции в отношении стандартов разумного подозрения, как это объясняется в Общеполитической рекомендации ЕКРИ № 11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов.
193. Полиция является основным правоохранительным органом в Российской Федерации, действующим под началом Министерства внутренних дел. Согласно информации, размещенной на вебсайте Министерства, его сотрудники в 2010 году совершили 125 000 правонарушений (на 21% больше, чем в 2009 году). Из них примерно 63 000 связаны с незаконными действиями или дисциплинарными нарушениями, при этом в отношении сотрудников полиции было возбуждено 4 171 уголовное дело.
194. Ряд громких скандалов с участием сотрудников Министерства внутренних дел в последние годы, в том числе и случаи жестокого обращения со стороны сотрудников полиции, а также возмущение в связи с широко распространенной коррупцией среди сотрудников правоохранительных органов, привел к тому, что общественность стала настойчиво требовать реформы полиции. В ответ на это правительство представило парламенту законопроект о крупнейшей чистке рядов полиции, введении более

жестких наказаний в отношении сотрудников полиции, которые совершают преступления, и принятии антикоррупционных мер. В 2010 и 2011 годах, соответственно, были приняты новые федеральные законы о Федеральной службе безопасности (ФСБ) и о полиции.

195. В рамках реформы полиции каждый ее сотрудник должен пройти переаттестацию. Это направлено на увольнение коррумпированных и некомпетентных сотрудников. Другие объявленные меры включают реформу профессиональной подготовки полиции и системы образования, которое должно включать подготовку по вопросам прав человека. ЕКРИ считает, что подготовка полиции должна также включать и вопросы, связанные с расизмом и расовой дискриминацией и применимым законодательством. Комиссия сделала соответствующую рекомендацию в этой связи в § 53.
196. ЕКРИ отмечает, что Следственный комитет, созданный в сентябре 2007 года и первоначально подчинявшийся Генеральной прокуратуре, в январе 2011 года стал независимым органом и отчетывается непосредственно перед Президентом РФ. Это – федеральное агентство с региональными отделениями, которое имеет полномочия по расследованию серьезных преступлений, преступлений с применением насилия и коррупции. ЕКРИ была проинформирована о том, что будут созданы специализированные подразделения по расследованию заявлений об причастности полиции к совершению серьезных преступлений. Была создана также круглосуточная телефонная "горячая линия" и вебсайт в Интернете для приема жалоб. ЕКРИ приветствует создание этого органа, хотя необходимо и проанализировать, будут ли рассматриваться заявления о нарушениях со стороны полиции, в том числе и актах расизма и расовой дискриминации. Кроме того, в соответствии с Общеполитической рекомендацией ЕКРИ № 11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов та структура, которой поручается расследование возможных случаев нарушений на расовой почве со стороны сотрудников полиции, должна иметь возможность заниматься широким кругом жалоб, и не только тех, которые касаются уголовных преступлений.
197. ЕКРИ призывает власти обеспечить создание органа, уполномоченного расследовать все жалобы в отношении действий полиции, связанные с возможной расовой дискриминацией, как эта концепция понимается в соответствии с Общеполитической рекомендацией ЕКРИ № 7.
198. ЕКРИ отмечает, что по оценкам Министерства внутренних дел в результате "чистки" Министерства количество уголовных преступлений, совершенных сотрудниками полиции, значительно уменьшилось (на 37%). Тем не менее, уровень преступности в полиции остается высоким. Согласно данным, опубликованным в сентябре 2011 года Следственным комитетом, сотрудниками полиции с 21 августа по 1 сентября 2011 года было совершено 67 уголовных преступлений. У ЕКРИ нет информации о том, сколько из этих преступлений было связано с расизмом или расовой дискриминацией. Тем не менее, несмотря на значительные усилия по проведению реформы полиции, ЕКРИ полагает, что еще многое предстоит сделать для того, чтобы укрепить доверие к полиции.
199. ЕКРИ призывает власти продолжать свои усилия по реформированию полиции и борьбе с коррупцией и преступностью в ее рядах, в частности, в отношении уязвимых групп, как эта концепция понимается в данном докладе.

200. Согласно Федеральному закону о некоммерческих организациях 1996 года, российские казаки получили статус некоммерческой организации. В 2005 году был введен в действие Федеральный закон о государственной службе российского казачества; в нем предусматривается, что казаки будут осуществлять обязанности полиции на основе контрактов или в соответствии с Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 2003 года, который дает муниципальным образованиям право обеспечивать "создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка". ЕКРИ слышала о некоторых случаях преследования со стороны казаков уязвимых групп, в частности турок-месхетинцев в Краснодарском крае. Комиссия призывает власти серьезно рассмотреть эти заявления и принять действия против злоупотреблений, если это представится необходимым.

### **VIII. Образование и просветительская работа**

201. В своем третьем докладе ЕКРИ рекомендовала, чтобы власти Российской Федерации пересмотрели свое решение о закрытии общенациональной "Программы формирования установок толерантного сознания и профилактики экстремизма в российском обществе".
202. Мультикультурность и мирное общество, основанное на толерантности, представляли основные задачи этой программы, которая подробно описывается в третьем докладе ЕКРИ. От всех регионов Российской Федерации требовалось разработать и осуществлять свои "программы толерантности". Согласно информации со стороны властей, 52 субъекта приняли и реализовывали программы, направленные на поднятие уровня толерантности в межэтнических и межконфессиональных отношениях и предупреждение радикализации, прежде всего среди молодежи. ЕКРИ отмечает, что Санкт-Петербург рассматривался как первопроходец в этой области; на уровне города или в отдельных районах городов было проведено более 10 000 мероприятий. Это включало "круглые столы", а также "этнокалендарь" и фестиваль "этномоды", выставки национальных костюмов и культурные мероприятия для школьников.
203. При этом ЕКРИ понимает, что во многих регионах в 2008 году эта программа была остановлена. Согласно многим источникам, данная программа была полезным инструментом в просветительской работе о многообразии российского общества и помогала укрепить межэтническое и межкультурное взаимодействие. Как считает ЕКРИ, эта программа заслуживает возобновления в масштабах всей страны.
204. ЕКРИ настойчиво рекомендует, чтобы власти восстановили программу, посвященную толерантности в российском обществе, по всей стране. Эта программа могла бы включать, например, региональные и национальные кампании, молодежные летние лагеря для развития личных контактов и другие информационные мероприятия.
205. В своем третьем докладе ЕКРИ призвала власти Российской Федерации обеспечивать, чтобы вопросы взаимного уважения, расизма и расовой дискриминации должным образом освещались в школьных программах и в курсах подготовки учителей по правам человека. Было также рекомендовано, чтобы власти следили за качеством школьных учебников, которые не должны содержать какие-либо уничижительные или оскорбительные упоминания какой-либо уязвимой группы. ЕКРИ также призвала власти Российской Федерации пересмотреть школьные

программы и учебники, в том числе и учебники истории, для повышения уровня осознания учениками преимуществ мультикультурного общества.

206. ЕКРИ с озабоченностью отмечает, что согласно опросу, проведенному в августе 2011 года, четверть студентов ВУЗов поддерживают ультранационалистические и фашистские взгляды. Исходя из этого, ЕКРИ приветствует все большее внимание, уделяемое руководителями Российской Федерации, проблеме расизма и важности воспитания у граждан, прежде всего школьников, межнациональной толерантности и понимания. Президент страны неоднократно подчеркивал, что основным инструментом укрепления межнационального уважения является создание позитивного отношения к другим людям в школах и университетах. Он также подчеркивал необходимость пересмотра содержания учебников и методов преподавания, для того чтобы внедрять новую практику, призванную укреплять дух толерантности и взаимного уважения.
207. ЕКРИ отмечает, что согласно информации, предоставленной властями, Министерство регионального развития поддержало публикацию двух изданий – ярко иллюстрированного атласа культур и религий народов России, а также настенной карты "Религии в Российской Федерации", учебное пособие для студентов высших учебных заведений "Толерантность и культура межнационального общения". Разрабатываются и руководящие принципы борьбы с национальным и религиозным экстремизмом среди молодежи.
208. ЕКРИ рекомендует, чтобы власти наращивали свои усилия по искоренению расизма и нетерпимости через мероприятия, ориентированные на детей в школах и на молодежь. При этом следует вдохновляться Общеполитической рекомендацией № 10 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области школьного образования и на его основе.

## **IX. Мониторинг расизма и расовой дискриминации**

209. В своем третьем докладе ЕКРИ настойчиво призвала власти Российской Федерации рассмотреть пути создания комплексной и всеобъемлющей системы сбора данных для оценки положения различных уязвимых групп, проживающих в Российской Федерации, и для анализа масштабов проявления расизма и расовой дискриминации.
210. ЕКРИ сожалеет, что в этом отношении не отмечается каких-либо позитивных сдвигов. Власти Российской Федерации заявили, что они не собирают сравнительные статистические данные на национальной основе, для того чтобы избежать какой-либо дискриминации на национальной почве. ЕКРИ сознает, что сбор данных по национальному признаку является чувствительным вопросом в Российской Федерации. С учетом этого важно, чтобы люди были осведомлены о том, что сбор данных по вопросам равенства, при соблюдении принципов анонимности, информированного согласия и добровольной самоидентификации не представляет собой угрозы правам человека. Людям необходимо также информировать о том, что собираемые данные будут вкладом в разработку эффективной политики и ее осуществление на разных уровнях жизни общества.
211. ЕКРИ, однако, с удовлетворением отмечает, что во перепись, проводившаяся в Российской Федерации в октябре 2010 года, содержала вопрос о национальной принадлежности.

212. ЕКРИ вновь рекомендует, чтобы власти создали систему мониторинга для содействия сбору соответствующей информации, с разбивкой по категориям, таким как национальное/этническое происхождение, язык, религия и гражданство в разных сферах управления, обеспечивая при этом должное уважение принципов конфиденциальности, информированного согласия и добровольной самоидентификации лиц в отношении их принадлежности к конкретной группе.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОМЕЖУТОЧНЫХ ПОСЛЕДУЮЩИХ ШАГОВ**

Три конкретные рекомендации, в отношении которых ЕКРИ просит власти Российской Федерации осуществлять их в приоритетном порядке, следующие:

- Властям Российской Федерации необходимо найти пути выявления тех российских граждан, неграждан и лиц без гражданства, которые сталкиваются с препятствиями в рамках процедуры регистрации места жительства, и облегчать их регистрацию таким образом, чтобы им не было отказано в доступе к их правам.
- ЕКРИ настойчиво рекомендует, чтобы власти Российской Федерации пересмотрели определение экстремизма в Федеральном законе о противодействии экстремистской деятельности для обеспечения того, чтобы оно распространялось лишь на серьезные случаи, связанные с ненавистью и насилием. В законе следует также четко изложить те критерии, которые должны соблюдаться для того, чтобы объявить какой-либо материал экстремистским.
- ЕКРИ настойчиво рекомендует, чтобы власти восстановили программу, посвященную толерантности в российском обществе, по всей стране. Эта программа могла бы включать, например, региональные и национальные кампании, молодежные летние лагеря для развития личных контактов и другие информационные мероприятия.

Процесс отслеживания по этим трем рекомендациям будет осуществляться ЕКРИ не позднее чем через два года после публикации данного доклада.



## **Библиография**

В данной библиографии перечисляются основные опубликованные источники, использованные при анализе ситуации в Российской Федерации: при этом ее не следует рассматривать как исчерпывающий список всех источников информации, имевшихся у ЕКПРИ во время подготовки настоящего доклада.

### **European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)**

1. Third Report on the Russian Federation, 16 May 2006, CRI(2006)21
2. Second Report on the Russian Federation, 13 November 2001, CRI(2001)41
3. Report on the Russian Federation, January 1999, CRI(99)3
4. General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, October 1996, CRI(96)43
5. General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, June 1997, CRI(97)36
6. General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, March 1998, CRI(98)29
7. General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, March 1998, CRI(98)30
8. General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, April 2000, CRI(2000)21
9. General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, December 2000, CRI(2001)1
10. General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, February 2003, CRI(2003)8
11. General Policy Recommendation No. 8: Combating racism while fighting terrorism, June 2004, CRI(2004)26
12. General Policy Recommendation No. 9: The fight against antisemitism, September 2004, CRI(2004)37
13. General Policy Recommendation No. 10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, March 2007, CRI(2007)6
14. General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, October 2007, CRI(2007)39
15. General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, March 2009, CRI(2009)5
16. General Policy Recommendation No. 13: Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, September 2011, CRI(2011)37
17. General Policy Recommendation No. 14: Combating racism and racial discrimination in employment, September 2012, CRI(2012)48

### **Other sources**

18. Civic Chamber of the Russian Federation, 2011 Report on the state of civil society in the Russian Federation, Moscow 2011
19. Ministry of Education and Science of the Russian Federation, Press release, Public Council of Ministry of Education and Science draws the bottom line of experimental course "Basics of religion and secular ethics", 11 August 2011
20. Public Chamber of Russia, Expert Opinion, The Public Chamber of Russia's examination of the legislative draft of Federal Act No. 588894-5 "on Modification of Legal Acts of the Russian Federation"
21. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Press release, PACE rapporteur praises "clear progress" for IDPs in the North Caucasus, 26 September 2011
22. European Court of Human Rights, Kleyn and Aleksandrovich v. Russia, Application no. 40657/04, 3 May 2012

23. European Court of Human Rights, Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia, Application no. 302/02, 10 June 2010
24. European Court of Human Rights, Church of Scientology Moscow v. Russia, Application no. 18147/02, 5 April 2007
25. European Court of Human Rights, Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, Application no. 72881/01, 5 October 2006
26. European Court of Human Rights, Timishev v Russia, Application Nos. 55762/00 and 55974/00, 13 March 2006
27. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion No. 660 / 2011 on the Federal Law on Combating Extremist Activity of the Russian Federation, adopted at its 91st Plenary Session, 15-16 June 2011, 20 June 2012
28. Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to the Russian Federation from 12 to 21 May 2011, 6 September 2011, CommDH(2011)21
29. Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to the Russian Federation (Chechen Republic and the Republic of Ingushetia) on 2-11 September 2009, 24 November 2009, CommDH(2009)36
30. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on the Russian Federation, 25 July 2012, ACFC/OP/III(2011)010
31. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Comments of the Government of the Russian Federation on the third opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation, 25 July 2012, GVT/COM/III(2012)004
32. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third report submitted by the Russian Federation pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 9 April 2010, ACFC/SR/III(2010)005
33. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Russian Federation, 22 September 2008, CERD/C/RUS/CO/19
34. CERD, Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention, Nineteenth periodic reports due in 2006, Russian Federation, 23 October 2006, CERD/C/RUS/19
35. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Lakatosh and Others v. Russia, Application no. 32002/10, March 2011
36. UNHCR Global Report 2011 – Russian Federation
37. UNHCR, 2010 Country Operations Profile – Russian Federation
38. UNHCR, 2012 Regional Operations Profile - Eastern Europe, Russian Federation
39. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Country Visit: Russian Federation, Report of the Personal Representative of the OSCE Chair-in-Office on Combating Anti-Semitism, Rabbi Andrew Baker, 14-17 December 2010, 3 March 2011, CIO.GAL/30/11
40. ODIHR, Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses, Annual Report for 2010, Warsaw, November 2011
41. ODIHR, Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses, Annual Report for 2009, Warsaw, November 2010
42. ODIHR Holocaust Memorial days in the OSCE region, An overview of Governmental practices, January 2010
43. Anti-discrimination Centre Memorial (MEMORIAL), Discrimination and Violation of Roma Children's Rights in Schools of the Russian Federation, Update to the 2009 report, March 2011

44. MEMORIAL and International federation for Human Rights (FIDH), Discrimination in the Enjoyment of Social and Economic Rights by Ethnic Minorities and Migrants in Russia, Saint Petersburg, 2010
45. Baker & McKenzie, Changes in Russian Immigration and Tax Legislation on Hiring Foreign Citizens, Russian Law Online, accessed 5 July 2012
46. BBC Monitoring Marketing Unit, Medvedev chairs Russian Security Council meeting on migration policy (Text of report "Dmitriy Medvedev held a Security Council meeting on migration policy, 27 April 2012, published in English by Russian presidential website on 28 April 2012)
47. BBC News, Russian Roma face image problem, 11 July 2009
48. Chabad Lubavitch World HQ, Russia's Public Schools to Embrace Religious Education, S. Fridman, 17 January 2012
49. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Guidelines on the Treatment of Chechen Internally Displaced Persons (IDPs), Asylum Seekers and Refugees in Europe, 09.03.2011,
50. European Roma Rights Centre (ERRC), In Search of Happy Gypsies: Persecution of Pariah Minorities in Russia, 9 May 2005
51. ERRC, Written Comments of the European Roma Rights Centre concerning the Russian Federation for consideration by the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 73rd Session, 28 July -15 August 2008
52. Focus Migration, Country Profile No. 20: Russian Federation, Hamburg Institute of International Economics (HWWI), July 2010
53. Forum 18, Russia: A completely innocent person can be subjected to criminal prosecution, 31 July 2012
54. Forum 18; Russia: Has "madness" of banning religious publications been stopped? 5 January 2012
55. Forum 18, Russia: New sentences, raids, criminal cases, 14 October 2011
56. Forum 18, Russia: "One complex of measures against religious communities", 29 June 2011
57. Galina Kozhevnikova, Under the Sign of Political Terror. Radical Nationalism and Efforts to Counteract It in 2009, SOVA, 10.03.2010
58. Galina Kozhevnikova, Chronicle of Guilty Verdicts for Hate Motivated Violence 2009, SOVA Centre for Information and Analysis, January 4, 2010
59. Galina Kozhevnikova. Radical Nationalism in Russia in 2008, and Efforts to Counteract It, Sova Center for Information and Analysis, 15 April.2009
60. Human Rights First, 2008 Hate Crime Survey, 2008
61. Human Rights First, Hate Crime Report Card – Russia
62. Human Rights Watch, "Are You Happy to Cheat Us?" Exploitation of Migrant Construction Workers in Russia, February 2009
63. Human Rights Watch, Singled Out, Russia's Detention and Expulsion of Georgians, October 2007
64. Human Rights Watch, World Report 2011: Russia, Events of 2010
65. Human Rights Without Frontiers, Freedom of religion or belief in Russia, 2009
66. Human Rights Without Frontiers, Russia: Misuse of the law against extremism, OSCE Human Dimension Implementation Meetings, 4 October 2011, HDIM.NGO/0363/11, 4 October 2011
67. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) of the Norwegian Refugee Council (NRC) submission for consideration at the 46<sup>th</sup> session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2-20 May 2011), Russian Federation, 14 March 2011
68. International Organization for Migration, World Migration report 2010
69. Moscow Bureau for Human Rights, Aggressive xenophobia manifestations in RF in 2004-2008
70. Moscow Bureau for Human Rights, Position of migrants under conditions of the crisis
71. Moscow Bureau for Human Rights, Statement about holding of "Russian march" in Moscow and other cities on November 4, 2011 and about the problem of aggressive xenophobia and intolerance, received 10 November 2011

72. Moscow bureau for human rights, statement in connection with proposal of Council under Ministry of education and science of RF on change of mechanism of teaching of subject "Fundamentals of religious cultures and secular ethics" at schools
73. Moscow Bureau for Human Rights, Statement to the International Day for Tolerance, received 7 December 2011
74. Moscow Bureau for Human Rights, Statement of Moscow bureau for human rights in connection with proposal of Council under Ministry of education and science of RF on change of mechanism of teaching of subject "Fundamentals of religious cultures and secular ethics" at schools; 6 December 2011
75. Moscow Protestant Chaplaincy's Task Force on Racial Violence and Harassment, Racially-Motivated Attacks and Harassment in Moscow, 4thQuarter 2010 Statistics
76. Natalia Yudina, Vera Alperovich, Causes Célèbres and New Ultra-right Formations, Spring 2011, SOVA, 12.07.2011
77. Open Society Justice Institute, Ethnic Profiling in the Moscow Metro, June 2006
78. Olga Sibireva, Alexander Verkhovsky, Freedom of conscience in Russia in 2010: Restrictions and challenges, SOVA, 21 April 2011
79. Passport Moscow (passportmagazine.ru), Changes to the Law "On the legal status of foreign nationals in the Russian Federation, July 2010
80. RIA Novosti, Police to Create Extremism Assessment Centres, 30 March 2012
81. SOVA, Winter 2010-2011: December and Its Consequences, 5 May 2011
82. SOVA, Inappropriate Enforcement of Anti-Extremist Legislation in Russia in 2010, 11.04.2011
83. SOVA, The Structure of Russian Anti-Extremist Legislation, November 2010
84. SOVA, The Phantom of Manezhnaya Square: Radical Nationalism and Efforts to Counteract it in 2010, Centre for Information and Analysis, 05.05.2011
85. Tatiana Golova, Robert Kusche and Ute Weinmann, Hate Crime in Russia - Monitoring and Support for Victims of Racist Violence, ARIBA e.V./ReachOut – Counselling for Victims and Education about Right-wing Extremism, Racism and Anti-Semitism, Berlin, October 2010
86. The Coordination Forum for Countering Antisemitism (CFCA), Antisemitism manifestations in Russia in 2010, 29 March 2011
87. The Moscow Times, Europe's Rights Chief Offers Advice on Russia, 26 January 2012
88. The St. Petersburg Times, National News, PM Putin Calls Nationalism a Danger to the State, 25 January 2012
89. The Times of Central Asia/Australia, Tajik public alarmed by growing xenophobia in Russia, 23 September 2011
90. The Voice of Russia, Moscow court delivers hate-crime verdicts, 3 March 2011
91. The Voice of Russia, Nazi skinheads get life, 11 July 2011
92. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2010 Human Rights Report - Russia, 11 March 2010
93. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2009 Human Rights Report –Russia, 8 April 2011
94. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2008 Human Rights Report –Russia, 25 February 2009
95. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, International Religious Freedom Report 2010 -Russia, 17 November 2010
96. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, International Religious Freedom Report 2009 -Russia, 26 October 2009
97. WaytoRussia.Net, Legal Status of Foreigners in Russia: Legal rights, Russian visa, residency permits, personal taxes, 11 August 2009
98. Wikipedia, Russian Federation Law on Refugees, 23 November 2011



