

ECRI

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

CRI (2001) 41 prov.
Version russe
Russian version

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью

ПРОЕКТ ВТОРОГО ДОКЛАДА
ПО РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

Принят 16 марта 2001 года

Strasbourg, 13 Ноябрь 2001 года



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

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

Secretariat of ECRI
Directorate General of Human Rights – DG II
Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

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

Предисловие

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (далее, Комиссия) является органом Совета Европы, состоящим из независимых членов. Цель работы Комиссии - борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на общеевропейском уровне в рамках деятельности по защите прав человека.

Одним из основополагающих методов работы Комиссии является индивидуальный подход к странам-членам СЕ, который позволяет ей анализировать ситуацию с расизмом и нетерпимостью в каждой отдельной стране и подготавливать предложения и рекомендации по решению выявленных проблем.

В конце 1998 года Комиссия завершила первый цикл подготовки индивидуальных докладов по всем странам-членам Совета Европы. Первый доклад Комиссии о положении дел в Российской Федерации датирован 19 июня 1998 года (опубликован в январе 1999 года). Начатый в январе 1999 года второй этап работы Комиссии предусматривает подготовку следующей серии (вторых) докладов о положении дел в каждой стране-члене СЕ, целью которых является совершенствование рекомендаций и предложений, содержащихся в первых докладах, обновление соответствующей информации и проведение углубленного анализа вопросов, представляющих особый интерес для той или иной страны.

Важным этапом работы Комиссии стал доверительный диалог с представителями стран перед окончательным принятием докладов. Новым моментом на втором этапе является посещение разработчиками докладов соответствующих стран перед составлением проектов докладов (так называемые контактные визиты).

Такой визит представителей Комиссии в Российскую Федерацию состоялся 13-17 ноября 2000 года, во время которого имели место встречи и беседы с сотрудниками министерств и других государственных учреждений РФ, ответственных за работу с Комиссией. Комиссия выражает глубокую благодарность Российской Стороне за большую помощь в организации этого визита. Она особо признательна всем тем, кто встречался с делегацией и в рамках своих полномочий предоставил разработчикам доклада ценную информацию по интересующим их вопросам. Комиссия хотела бы также выразить благодарность российскому национальному представителю по связям с ЕКРИ и дать высокую оценку его оперативности и помощи разработчикам доклада.

Одновременно Комиссия выражает благодарность всем сотрудникам неправительственных организаций, с которыми составители доклада имели встречи и беседы во время визита, за их ценный вклад в его подготовку.

Настоящий доклад составлен Комиссией под её собственную ответственность. В нем представлено положение дел по состоянию на 16 марта 2001 года. Поэтому любое более позднее событие не анализируется и не учитывается в выводах и предложениях Комиссии.

Краткое содержание доклада

В условиях продолжающихся политических, экономических и социальных перемен Российская Федерация в течение нескольких последних лет осуществила ряд позитивных мер по борьбе с расизмом и нетерпимостью. Эти меры включают разработку межведомственной программы по формированию толерантного сознания и профилактике экстремизма в российском обществе, конкретные мероприятия и предложения по противодействию экстремистским партиям и движениям, принятие законодательства по усилению защиты коренных малочисленных народов и всё возрастающую активность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Комиссия также отмечает, что Конституционный Суд Российской Федерации продолжает играть решающую роль в увеличении потенциала федеральных органов в деле обеспечения выполнения всеми субъектами Российской Федерации положений о правах человека и, особенно, положений о защите личности от актов расизма и дискриминации. В докладе отмечены также недавно принятые меры по осуществлению федеральной политики и исполнению федеральных законов на всех уровнях власти в стране. Одновременно в нем говорится о позитивном потенциальном воздействии этих мер на осуществление политики и законодательной деятельности, как в области прав человека в целом, так и в тех конкретных областях, которые проанализированы в докладе.

Тем не менее, в российском обществе продолжают сохраняться проблемы, связанные с проявлениями расизма, ксенофобии и дискриминации. Они затрагивают, прежде всего, (хотя и не только) чеченцев и представителей других северокавказских и среднеазиатских народов, беженцев и членов еврейской общины. Указанные проблемы частично связаны с трудностями в применении федерального законодательства и проведении федеральной политики на региональном и местном уровнях. Об этом свидетельствует дискриминация в рамках системы регистрации по месту жительства и месту пребывания, а также сама практика регистрации, являющиеся предметом особой озабоченности Комиссии. Все возрастающее беспокойство Комиссии вызывает отношение сотрудников правоохранительных органов к членам некоторых групп национальных меньшинств. В докладе также выражена озабоченность по поводу неудовлетворительного выполнения действующих правовых актов, направленных против расового насилия, и в связи с имеющимися место заявлениями и выпадами, разжигающими вражду и ненависть между людьми. Указанные явления частично связаны с наличием в стране экстремистских политических партий и групп, а также с эксплуатацией социальных предрассудков и предубеждений. Комиссия озабочена отсутствием исчерпывающего гражданского и административного законодательства, запрещающего дискриминацию во всех сферах жизни, равно как и отсутствием высокоэффективного специального антидискриминационного законодательства.

В своем докладе Комиссия рекомендует Российской Стороне принять дальнейшие меры по борьбе с расизмом, ксенофобией, дискриминацией и нетерпимостью в ряде областей. Эти рекомендации, *inter alia*, заключаются в следующем: гарантии строгого соблюдения федерального законодательства и федеральной политики в сферах, отмеченных в докладе, на региональном и местном уровнях; пересмотр системы регистрации по месту жительства и по месту проживания, а также самой практики регистрации, которая не должна иметь дискриминационный характер; недопущение противоправного поведения сотрудников правоохранительных органов и, прежде всего, по отношению к наименее незащищенным группам населения; существенное улучшение реагирования властей на акты расового насилия, а также на заявления и выпады, разжигающие вражду и ненависть между людьми, в том числе и путем более эффективного выполнения действующих правовых положений; противодействие политическим партиям и группам экстремистского толка; принятие ряда исчерпывающих гражданских и административных законодательных актов, запрещающих дискриминацию во всех сферах жизни.

РАЗДЕЛ I: ОБЗОР ПОЛОЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A. Международные правовые акты

1. Российская Федерация ратифицировала большое количество международных правовых актов по вопросам борьбы с расизмом и нетерпимостью. Комиссия приветствует подписание Российской Федерацией 12-го Дополнительного протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который, в целом, расширяет сферу применения статьи 14 Конвенции и содержит неисчерпаемый потенциал для борьбы с дискриминацией. Комиссия призывает Российскую Сторону ратифицировать этот Протокол в максимально короткий срок. В своем первом докладе Комиссия настоятельно рекомендовала Российской Стороне подписать и ратифицировать Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств. Комиссия отмечает, что к настоящему времени Российская Федерация подписала Хартию и повторно призывает к её ратификации. В первом докладе Комиссия рекомендовала Российской Стороне подписать и ратифицировать Европейскую социальную хартию. Комиссия приветствует подписание Российской Федерацией Европейской социальной хартии (пересмотренной) в сентябре 2000 года и просит Российскую Сторону ускорить её ратификацию. Одновременно Комиссия обращается к Российской Стороне с просьбой об ускорении ратификации Европейской конвенции о гражданстве, подписанной в ноябре 1997 года, а также о подписании и ратификации Европейской конвенции о правовом положении рабочих- мигрантов и Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне.

B. Конституционные положения и другие основные правовые акты

2. В соответствии с частью 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации 1993 года, государство гарантирует равенство прав и свобод независимо, *inter alia*, от пола, расы, национальности, языка, места жительства, отношения к религии и убеждений. Часть 2 статьи 19 запрещает ограничение прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.
3. Часть 5 статьи 13 запрещает создание общественных объединений, цели или действия которых направлены, *inter alia*, на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Часть 2 статьи 29 запрещает пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду.
4. В русском языке, а также в российском законодательстве понятие национальность, обычно, означает этническое, национальное или религиозное происхождение или принадлежность к определенной нации. С учетом этого, часть 1 статьи 26 Конституции устанавливает, что каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность, и что никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. Комиссия обращает внимание на то, что на региональном уровне все еще требуется указание национальности в некоторых официальных документах и, в этой связи, просит Российскую Сторону привести все региональные документы, удостоверяющие

личность и другие региональные официальные документы в соответствии с гарантиями, декларированными в Конституции Российской Федерации.

5. В соответствии с частью 2 статьи 26 Конституции, каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Право на свой язык также защищено в статье 68 Конституции, в соответствии с которой Российская Федерация "гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития". В статье 69 Конституции конкретно говорится о гарантиях прав "коренных малочисленных народов". Как мы увидим ниже, для практического осуществления этих гарантий было введено в действие соответствующее первичное законодательство¹. В пункте "в" статьи 71 сказано о том, что "регулирование и защита прав национальных меньшинств" находится в ведении Российской Федерации. Статья 72 устанавливает, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся защита прав национальных меньшинств (пункт "б") и защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (пункт "м").
6. Несмотря на отсутствие в настоящее время законодательства о национальных меньшинствах, Закон Российской Федерации "О национально-культурной автономии" 1996 года предусматривает систему объединений (национально-культурных автономий) на федеральном, региональном и местном уровнях как форму национально-культурного самоопределения и самоорганизации для сохранения и развития самобытности, традиций, языка, образования и самосознания этнических групп. Кроме того, в 1996 году было принято положение о принципах государственной национальной политики Российской Федерации, в котором подтверждаются конституционные нормы о равенстве прав национальных групп (национальностей), а также выражается желание улучшить реализацию и координацию политики по отношению к национальным группам путем объединения усилий федеральных и конституционных органов с усилиями самих национальных объединений. Как в положение о принципах государственной национальной политики, так и в Закон РФ "О национально-культурной автономии" постоянно вносятся изменения. Комиссия с интересом отмечает, что число зарегистрированных на всех уровнях национально-культурных автономий непрерывно увеличивается. Одновременно, Комиссия отмечает, что, хотя органы государственной власти Российской Федерации, органы субъектов Федерации и органы местного самоуправления имеют право выделять финансовые средства на поддержку национально-культурных автономий, на практике автономии обычно обеспечивают себя сами. В результате они, как правило, испытывают нехватку ресурсов и средств. С учетом изложенного, Комиссия убедительно просит российские органы государственной власти решить вопрос о выделении необходимых финансовых средств на нужды национально-культурных автономий. Комиссия также призывает российские организации к более тесному взаимодействию с Консультативным советом по делам национально-

¹ См. главы доклада "Наименее защищенные группы населения" и "Малочисленные коренные народы".

культурных автономий для преодоления трудностей, возникающих в процессе выполнения указанного Закона.

- **Предоставление гражданства**

7. Поступают сведения о том, что некоторые группы граждан бывшего СССР, принадлежащие к национальным меньшинствам и переселившиеся не по собственной воле на территорию РСФСР до распада Советского Союза, не смогли получить гражданство Российской Федерации, несмотря на наличие правовых положений, позволявшим им это сделать². Пункт 1 статьи 13 Закона "О гражданстве Российской Федерации" 1991 года устанавливает, что все граждане бывшего СССР, *постоянно проживающие* на территории Российской Федерации на день вступления этого закона в силу, признаются гражданами Российской Федерации, если в течение одного года с указанной даты они не заявят о своем нежелании стать гражданами Российской Федерации. Несмотря на отсутствие соответствующего законодательства, практика работы органов государственного управления РФ состояла и состоит в том, что наличие у лица постоянного места жительства приравнивается к наличию у него регистрации по месту жительства (*прописки*)³. Тем не менее, представители ряда национальных меньшинств испытывают трудности в получении такой регистрации (*прописки*) в региональных органах власти. Положение этих лиц усугубляется еще и тем, что в некоторых случаях в качестве основания для отказа в регистрации по месту жительства (которая заменила *прописку* с 1993 года), используется факт отсутствия у них российского гражданства. В то же время, наличие регистрации по месту жительства является предварительным условием для осуществления многих политических, социальных, культурных и экономических прав⁴. Комиссия выражает озабоченность сложившейся ситуацией и просит российские органы государственной власти провести соответствующее расследование и считать решение этого вопроса делом первостепенной важности с точки зрения гарантий прав заинтересованных лиц.

² К этим группам относятся мезхетинские турки, бежавшие из Узбекистана в 1989- 1990 г.г. в Краснодарский край и Кабардино-Балкарскую республику, часть курдского населения из Армении и Азербайджана, нашедшего убежище в Краснодарском крае, Республике Адыгея и в Нижегородской области в 1988-1990 г.г., часть армянского населения, покинувшего Азербайджан в 1988-1990 г.г. и переехавшего в Москву, Московскую область, Краснодарский и Ставропольский края и Ростовскую область, а также некоторые осетинские беженцы, переселившиеся из Грузии в 1990-1991 г.г. в Республику Северная Осетия - Алания;

³ См. ниже в разделе II главу "Дискриминационный характер системы выдачи разрешений на жительство по отношению к некоторым категориям лиц";

⁴ См. ниже в разделе II главу "Дискриминационный характер системы выдачи разрешений на жительство по отношению к некоторым категориям лиц" , а также главу "Наименее защищенные группы населения" (турки -мезхетинцы);

В. Нормы уголовного законодательства

8. Статья 136 уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает наказание за любое нарушение равноправия граждан в зависимости, *inter alia*, от пола, расы, национальности, языка, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причиняющее вред правам и законным интересам граждан. Статья 282 предусматривает наказания за любые действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно пропаганду исключительности либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации. Уголовный кодекс предусматривает более строгое наказание, если преступление совершено по мотиву национальной, расовой или религиозной ненависти или вражды, то есть по мотиву, признаваемому отягчающим обстоятельством (часть 1 статьи 63).
9. Комиссия выражает озабоченность в связи с крайне редким применением этих норм уголовного права. Так, например, по статье 136 было расследовано очень мало уголовных дел, и ни по одному из них не было приговора суда. Комиссия полагает, что данная ситуация, скорее всего, связана с неясной формулировкой состава уголовного правонарушения, которая не содержит конкретных элементов, описывающих это противоправное действие. Поэтому Комиссия полагает целесообразным разъяснить и конкретизировать формулировку статьи 136. Неясно также, в какой мере и до каких пределов могут применяться на практике нормы части 1 статьи 63 Уголовного кодекса РФ.
10. Несмотря на то, что устные заявления и выпады, разжигающие вражду и ненависть между людьми, имеют широкое хождение, как в публичной жизни, так и в средствах массовой информации Российской Федерации⁵, статья 282 также использовалась лишь в ограниченном числе случаев. Комиссии известно об инициативах Генеральной прокуратуры по усилению уголовного преследования лиц, которые допускают заявления и выпады, разжигающие вражду и ненависть между людьми. В частности, в 1998 году Генеральная прокуратура разработала методологические указания для уголовного преследования по такого рода делам, а в июле 1999 года - дополнительные директивы. Комиссия убеждена в том, что необходимо регулярно и тщательно регистрировать все случаи эффективного применения любых таких инициатив. С учетом серьезности данной проблемы, Комиссия предлагает заинтересованным российским организациям проводить более активную политику в этом вопросе путем, *inter alia*, осуществления мер, направленных на более глубокое осознание всеми, кто связан с применением уголовного законодательства (в том числе, сотрудниками правоохранительных органов и судьями), необходимости самого серьезного отношения к любому случаю разжигания расовой ненависти.

⁵ См. ниже главы "Наименее защищенные группы населения" (еврейская община); "Экстремистские партии и движения" и "Средства массовой информации";

Г. Нормы гражданского и административного права

11. Несмотря на то, что в Российской Федерации существуют нормы гражданского и административного права, связанные с направлениями работы Комиссии⁶, в стране, тем не менее, отсутствуют всеобъемлющие гражданские и административные правовые положения, направленные против дискриминации. Как и в своем первом докладе, Комиссия вновь настоятельно просит Российскую Сторону принять свод гражданских и административных законов, направленных против дискриминации в различных сферах жизни, в том числе в сфере занятости, образования, проживания, социального обеспечения и возможности свободного посещения общественных мест, а также против дискриминации в вопросах договорных отношений. Это законодательство должно предусматривать эффективные механизмы исполнения. Комиссия особо подчеркивает ту фундаментальную роль, которую мог бы играть компетентный специализированный орган, отвечающий за борьбу с расизмом и нетерпимостью, в деле надзора за выполнением указанного законодательства. Подробнее этот вопрос будет обсуждён ниже⁷. Более того, Комиссия полагает, что широкая дискуссия о принятии такого законодательства могла бы стимулировать исследования причин прямой и косвенной дискриминации, дискриминации в частной сфере, а также масштабов этого явления в российском обществе, где, как нам кажется, в целом, отсутствует осознание значимости этих проблем.
12. Статья 4 Закона РФ "О средствах массовой информации" не допускает распространение информации для разжигания национальной или расовой нетерпимости. В случае неоднократных в течение одного года нарушений закона средством массовой информации, по поводу которых ему уже делались предупреждения компетентными государственными ведомствами, последние могут обратиться в суд для прекращения деятельности этого СМИ. Вплоть до недавнего времени такая процедура применялась редко. Тем не менее, Комиссии известно, что в 2000 году во исполнение положений этого закона была прекращена деятельность трех ультраправых газет: "Штурмовик", "Витязь" и "Славянин". Комиссия призывает Российскую Сторону контролировать эффективность выполнения этого законодательства в тесном взаимодействии со всеми заинтересованными структурами, а также принимать необходимые корректирующие меры.

Д. Отношения между центром и субъектами Российской Федерации

13. Как отмечено в первом докладе Комиссии, положения Конституции Российской Федерации о разграничении полномочий и обязанностей между центром и субъектами Российской Федерации оставляют некоторые полномочия федеральному центру и возлагают ответственность за все остальное на субъекты Федерации, за исключением отдельных прописанных в Конституции сфер совместной параллельной юрисдикции. Как и в первом докладе, Комиссия выражает озабоченность тем фактом, что, подчас, нечеткие определения и неясное

⁶ Например, статья 16 Кодекса законов о труде (см. ниже главу "Занятость населения");

⁷ В главе "Специализированные органы и другие организации";

распределение ответственности между центром и субъектами Федерации могут затруднить формулирование и проведение политической линии в тех вопросах, которые анализируются в докладе Комиссии

14. Трудности в осуществлении федерального законодательства и федеральной политики на уровне субъектов Федерации являются, по мнению Комиссии, источником значительного числа проблем в области прав человека и, особенно, в сфере борьбы с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью. Как указывается в различных местах настоящего доклада, несмотря на частые нарушения субъектами Федерации Конституции РФ, федеральных законов и международных обязательств страны в области прав человека, федеральная власть в практическом плане располагает весьма ограниченными возможностями влияния на них, и даже эти возможности, в целом, не используются своевременно и эффективно. Региональные отделения центральных правительственных ведомств, нередко, ведут себя так, словно они подчинены региональным властям. В то же время действия федеральных властей по обеспечению соблюдения указанными региональными отделениями федерального законодательства и проведению ими федеральной политики в регионах не всегда приносят результаты. Вместе с тем, Комиссия отмечает, что ситуация здесь, по всей видимости, начинает меняться.
15. Комиссия обращает внимание на ряд важных реформ, проведенных в последнее время и призванных затронуть сферу отношений между федеральным центром и субъектами Федерации. Реформы включают в себя: 1) замену представителей центра в каждом субъекте Федерации (регионе) семью полномочными представителями Президента РФ в семи вновь образованных федеральных округах, в состав каждого из которых входит ряд субъектов Федерации; 2) новый порядок формирования Совета Федерации, который заключается в том, что входящие в него региональные губернаторы и президенты автономий должны быть постепенно заменены одним представителем от каждого субъекта Федерации, назначаемым его высшими должностными лицами; 3) новые полномочия Президента РФ, позволяющие ему, при определенных обстоятельствах, освобождать от должности губернаторов и мэров, а также распускать региональные собрания. Комиссия считает, что эти реформы могут способствовать более эффективному осуществлению федерального законодательства и федеральной политики на уровне субъектов Федерации и выражает надежду на то, что, с учетом этих факторов, будет уделено первостепенное внимание реализации действующего законодательства и проведению федеральной политики, как в области защиты прав человека в целом, так и конкретно в тех областях, о которых идет речь в настоящем докладе.

Е. Отправление правосудия

16. В своем первом докладе Комиссия подчеркнула важную роль Конституционного Суда в оказании помощи федеральным властям в деле соблюдения прав человека (в том числе, в вопросах борьбы с дискриминацией и нетерпимостью) всеми субъектами Федерации, а также в надлежащем решении конфликтов, связанных с взаимоотношениями между федеральным центром и субъектами Федерации и с разделением

полномочий между ними. Вместе с тем, Комиссия отмечает, что некоторые субъекты Федерации продолжают демонстрировать свое нежелание подчиняться решениям Конституционного Суда, особенно, в вопросе выдачи разрешений на жительство⁸. Комиссия повторно призывает их к строгому выполнению решений Конституционного Суда.

17. В своем первом докладе Комиссия привела примеры пристрастных и тенденциозных решений судов первой инстанции, принятых под влиянием религиозных и расовых предрассудков. Недавние решения ряда московских судов по обвинениям против чеченцев также вызывают озабоченность Комиссии (по некоторой информации, значительная часть улик была сфабрикована). К этому вопросу мы еще вернемся ниже⁹. По имеющимся сведениям, в ряде случаев краснодарские краевые¹⁰ суды также принимали пристрастные решения по искам турок – месхетинцев, поданных в связи с отказом местных органов милиции зарегистрировать их по месту жительства.
18. Поведение сотрудников правоохранительных органов будет рассмотрено Комиссией ниже в одной из глав доклада¹¹. В настоящей главе Комиссия подчеркивает неотложную необходимость повышения уровня компетентности всех профессиональных работников, связанных с вопросами отправления правосудия, в деле противодействия проявлениям дискриминации, расизма и расовых предрассудков.

Ж. Специализированные органы и другие организации

19. В своей Общеполитической рекомендации №2 по вопросам специализированных органов по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне, Комиссия выступает за создание органов, способных самостоятельно и эффективно отслеживать общую ситуацию с правами человека, а также частные случаи проявления расизма и расовой дискриминации с разработкой этими органами соответствующих рекомендаций и предложений.
20. В своем первом докладе Комиссия приветствовала учреждение должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и выразила надежду на то, что Уполномоченный будет проводить твердую линию в борьбе против расизма и нетерпимости. Комиссия приветствует тот факт, что в ряде случаев Уполномоченный по правам человека оказал помощь в решении поднятых в докладе Комиссии вопросов. Так, например, Комиссии известно о поправках, предложенных Уполномоченным по правам человека к принятому в 1997 году Федеральному Закону "О свободе совести и о религиозных объединениях", а также о предстоящей публикации доклада

⁸ См. ниже главу "Дискриминационный характер системы выдачи разрешений на жительство по отношению к некоторым категориям лиц" раздела II;

⁹ См. ниже главу "Чеченцы и другие представители народов северокавказского региона" раздела II;

¹⁰ В состав Российской Федерации входят 89 субъектов, к которым относятся республики, края, области и округа, а также города федерального значения Москва и Санкт-Петербург;

¹¹ См. ниже главу "Поведение сотрудников правоохранительных органов";

Уполномоченного на тему о свободе передвижения и регистрации лиц по месту жительства. Одновременно, Комиссия надеется на то, что все направления работы Уполномоченного по правам человека, включая направления, не связанные с рассмотрением индивидуальных дел, будут содействовать его активной позиции и плодотворному диалогу с заинтересованными федеральными и региональными организациями. Что касается проблем регионов, то Комиссии известно, что после подготовки её первого доклада, был принят или находится в стадии разработки ряд законодательных актов по вопросу учреждения должности независимых, региональных омбудсменов. Однако реально такие омбудсмены были назначены лишь в нескольких случаях. Комиссия полностью поддерживает создание независимого и должным образом финансируемого института омбудсменов во всех регионах Российской Федерации и выражает надежду на то, что назначение таких лиц будут произведено в самом скором времени.

21. Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью также отмечает работу Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, которая осуществляет консультативные функции по вопросам защиты прав человека.
22. Что касается конкретных проблем, связанных с расизмом, расовой дискриминацией и нетерпимостью, то Комиссия выражает сомнение в том, что эти проблемы могут быть должным образом решены в условиях отсутствия законодательства, в рамках которого любой человек мог бы подать законную жалобу на неправомерные акции дискриминационного характера. В контексте возможного создания всеобъемлющего свода законов, направленных на борьбу с дискриминацией (как было предложено выше¹²), Комиссия полагает, что необходимо рассмотреть вопрос об учреждении специализированного органа, ответственного, *inter alia*, за выполнение законодательства о недопущении дискриминации и за принятие эффективных мер для удовлетворения индивидуальных жалоб на национальном и местном уровнях.

3. Повышение уровня образования, информированности и компетентности.

23. Комиссия приветствует разработку межведомственной программы "Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе" (РОТРЕХ), развернутую как часть более широкой национальной стратегии по развитию гражданского общества и направленную на продвижение норм, ценностей и практики, основанных на принципах толерантности и отказа от насилия в демократическом, многонациональном российском обществе с многочисленными религиозными конфессиями. Несмотря на то, что инициативы, осуществляемые под эгидой программы РОТРЕХ, касаются нескольких министерств и ведомств, тем не менее, особый упор был сделан на образовательный компонент программы, что нашло свое отражение в той роли, которую играет в рамках этой программы Министерство образования РФ как один из главных её разработчиков.

¹² См. главу "Нормы гражданского и административного права"

24. Комиссия призывает все ведомства, осуществляющие выполнение программы РОТРЕХ и, прежде всего, Министерство образования РФ, активно вовлекать гражданские и общественные организации в практическую реализацию программы не только путем выдвижения практических инициатив и идей, но и через определение приоритетных областей и направлений, где эти инициативы и идеи могли бы принести максимальную пользу.
25. Комиссия считает, что одним из таких приоритетных направлений должно стать включение темы о всё возрастающей значимости прав человека в программы начального и среднего образования, а также в программы высших учебных заведений с акцентом на принципы равноправия, на недопущение дискриминации и формирование толерантности в обществе. Комиссия считает, что необходимо обязательное изучение этих вопросов на начальном и среднем этапе обучения. Необходимо также обеспечить начальную а, возможно, и специальную переподготовку преподавателей по данной тематике. Комиссия приветствует недавнее решение Межведомственной комиссии Российской Федерации по делам Совета Европы рекомендовать Министерству образования РФ включить как отдельный предмет "права человека" в государственные учебные программы, в том числе в программы подготовки аспирантов. Всё возрастающее значение вопроса обучения правам человека требует также регулярного пересмотра школьных программ и школьных учебников по всем дисциплинам. При этом следует уделить особое внимание преподаванию истории с тем, чтобы в школьных учебниках не укоренились предубеждения и стереотипы, и чтобы содержание учебников не способствовало развитию у школьников крайне националистических, расистских или иных проявлений нетерпимости. С учетом стойкого присутствия антисемитизма в российском обществе, Комиссия призывает Российскую Сторону уделять особое внимание этому явлению при пересмотре содержания учебников, а также полностью использовать предоставленные федеральным властям права в отношении анализа содержания школьных программ и учебников, используемых в образовательных заведениях субъектов Российской Федерации.

И. Прием беженцев и отсутствие статуса гражданина РФ

- Беженцы и лица, ищущие убежище в РФ

26. В феврале 1993 году Российская Федерация приняла свой первый закон о беженцах. Как отмечалось в первом докладе Комиссии, данный закон был подготовлен с учетом предположения о том, что он будет регулировать правовой статус бывших граждан Советского Союза, желающих переселиться в Российскую Федерацию из недавно получивших независимость стран, которые ранее входили в состав СССР, по основаниям, изложенным в Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года, или из-за вооруженных конфликтов на территории бывшего СССР. Частично вследствие значительных льгот и преимуществ, предоставляемых лицам, признанным беженцами, закон РФ "О беженцах" 1993 года (формально касающийся всех беженцев) не применялся к лицам, прибывшим в Россию не из стран бывшего СССР. Дело в том, что трудности с предоставлением пособий возникли даже в отношении тех

лиц, которые получили статус беженца в соответствии с этим законом. С учетом сложившейся ситуации, был принят и в середине 1997 года вступил в силу новый закон "О внесении изменений в Закон Российской Федерации " О беженцах". Именно по вышеуказанной причине еще в октябре 2000 года почти все зарегистрированные беженцы, получившие статус беженца по закону 1993 года, являлись лицами, ранее прибывшими в Россию из стран СНГ или стран Балтии, тогда как сегодня подавляющее большинство ходатайств о предоставлении временного убежища поступает от лиц, прибывающих в РФ из других стран, и особенно из Афганистана.

27. В соответствии с законом 1997 года, процедура определения права лица на получение статуса беженца делится на два этапа. Первый этап – регистрация индивидуума в качестве лица, желающего получить статус беженца; второй этап – рассмотрение его ходатайства по существу. В этой связи Комиссия выражает озабоченность тем, что процедура определения права лица на статус беженца весьма обременительна. Частично это происходит из-за наличия в законе норм, касающихся подачи ходатайств о предоставлении убежища лицами, нелегально въехавшими в РФ, а также лицами, прибывшими в РФ транзитом "из безопасных третьих стран". При этом в ряде регионов лица, желающие получить статус беженца, сталкиваются с дополнительными трудностями, связанными с процедурой рассмотрения их ходатайств о предоставлении статуса беженца и процедурой их регистрации по месту жительства. Теоретически лица, желающие получить статус беженца, должны иметь возможность подать соответствующее ходатайство и на этом основании быть зарегистрированными по месту жительства¹³. Однако имеются сведения о том, что компетентные органы часто отказываются принимать их ходатайства и выдвигают при этом незаконные требования. В этой связи необходимо отметить, что в нарушение указанного выше федерального закона, указов Президента и норм Конституции РФ некоторые региональные нормативные акты обуславливали предоставление статуса беженца выполнением лицами, подавшими ходатайства, ряда незаконных требований, например, требований о наличии регистрации по месту пребывания, или требований об обязательном проживании родственников в данном регионе, или требований о наличии каких-то иных обстоятельств. И хотя эти нормативные акты более не имеют законной силы, тем не менее, на практике, по информации лиц, желающих получить статус беженца, они продолжают сталкиваться с трудностями в подаче ходатайств и, в результате, с трудностями в их регистрации по месту жительства. В то же время без такой регистрации желающие получить статус беженца, рассматриваются как незаконные иммигранты, а не как лица, ищущие международную защиту. Как сказано в Разделе II настоящего доклада, данная ситуация подвергает этих людей риску принудительного выдворения за пределы территории РФ, а также риску притеснения, насилия и поборов со стороны сотрудников милиции. По сообщению лиц, желающих получить статус беженца, они сталкиваются с регулярными проверками на наличие регистрации по месту жительства, их задерживают, у них вымогают деньги. При этом в некоторых случаях сотрудники милиции уничтожают найденные у них карточки, выданные

¹³ В соответствии со статьей 4.7 закона о беженцах 1997 г., свидетельство о приеме ходатайства о признании беженцем служит основанием для легализации заявителя в Российской Федерации;

Управлением Верховного комиссара ООН на том основании, что они не дают законного права на проживание. Из-за отсутствия регистрации по месту жительства лица, желающие получить статус беженца, лишаются прав на социальное обеспечение, медицинскую помощь, на труд и на бесплатное образование для детей. Комиссии известно, что в некоторых случаях власти принимают меры по улучшению сложившейся ситуации. Так, например, в Москве, где наблюдается тенденция к концентрации значительного числа людей, желающих получить статус беженца, составляются списки лиц, ожидающих приема ходатайств. Кроме того, желающим получить статус беженца, выдаются специальные карточки, в соответствии с которыми они пользуются определенными правами. Тем не менее, Комиссия абсолютно убеждена в том, что, в целом, доступ лиц, желающих получить статус беженца к процедуре его предоставления, должен быть упрощен, и что власти должны обеспечить удовлетворение основных потребностей этих лиц в период рассмотрения их ходатайств. В общем и целом, Комиссия еще раз подтверждает свои выводы относительно дискриминационного характера системы разрешений на проживание¹⁴ по отношению к тем, кто ищет убежище.

28. Статья 12 Федерального закона о беженцах 1997 года содержит положение о гуманитарном статусе для лиц, которые не могут рассчитывать на статус беженца в смысле положений Конвенции. Комиссия отмечает, что в 2001 году Российская Федерация приняла решение "О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации", которое определяет основания для предоставления временного убежища иностранным гражданам для целей статьи 12 Федерального закона о беженцах.
29. Комиссия отмечает факт реорганизации правительственного ведомства, ответственного за реализацию законодательства и политики в сфере предоставления убежища и решения проблем беженцев. Комиссия считает, что Российская Сторона должна сделать всё для того, чтобы эта реорганизация способствовала улучшению положения дел в вопросах, вызывающих озабоченность Комиссии, а также полностью контролировать ситуацию в этой сфере.

К. Доступ к социальным услугам

- ***Доступ к социальным услугам, в том числе к медицинской помощи, социальному обеспечению, получению жилья и в места, открытые для публики.***

30. Возможность доступа к определенным видам социальных услуг часто обусловлена наличием регистрации по месту жительства. В результате дискриминация, которой подвергаются члены некоторых групп национальных меньшинств в получении регистрации по месту жительства, не дает им возможности воспользоваться указанными правами¹⁵. Так, например, хотя, согласно "Основам законодательства Российской

¹⁴ См. ниже в разделе II главу "Дискриминационный характер системы выдачи разрешений на жительство по отношению к некоторым категориям лиц";

¹⁵ См. ниже в разделе II главу "Дискриминационный характер системы выдачи разрешений на жительство по отношению к некоторым категориям лиц";

Федерации об охране здоровья граждан" от 22 июля 1993 года и Федеральному закону "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" от 28 июня 1991 года, медицинская помощь должна предоставляться бесплатно, имеются сведения об отказе в медицинской помощи больным, у которых отсутствовала региональная регистрация по месту жительства.

31. В некоторых регионах широко распространены формулировки дискриминационного характера в текстах рекламных объявлений по поводу предоставления услуг на рынке частного жилья. Имеются также сведения о том что, начиная с сентября 1999 года, чеченцам отказывалось в доступе в некоторые места, открытые для публики, например в гостиницы Москвы и Московской области.
32. Комиссия призывает российские власти гарантировать равный доступ для всех к социальным услугам, в том числе к медицинскому обслуживанию, социальному обеспечению, возможности получения жилья и в общественные места без всякой дискриминации, в том числе дискриминации из-за отсутствия регистрации по месту жительства.

- Доступ к образованию

33. Право детей на обучение в школах часто обусловлено наличием у родителей регистрации по месту жительства. Таким образом, не всегда гарантируется право на школьное обучение детей для членов групп населения, у которых возникают трудности с регистрацией по месту жительства. В этой связи Комиссия выражает особую озабоченность положением детей, чьи родители ищут убежище в России¹⁶.
34. Комиссии известно о предпринимаемых Министерством образования РФ усилиях по обеспечению высокого уровня образования во всех регионах Российской Федерации и считает, что эти усилия должны гарантировать равный доступ к образованию для всего населения Российской Федерации. Тем не менее, Комиссия считает необходимым принять дополнительные меры с тем, чтобы неотъемлемое право на образование было предоставлено всем лицам независимо от наличия или отсутствия у них регистрации по месту жительства.

Л. Занятость населения

35. Статья 16 Кодекса законов о труде предусматривает, что при приеме на работу и при определении прав и обязанностей работников, в отношении последних не может осуществляться дискриминация на основании, *inter alia*, пола, расы, национальности, языка, места жительства и религиозных убеждений. Комиссия не располагает сведениями ни об одном судебном разбирательстве по основаниям, изложенным в этой статье. Тем не менее, Комиссия отмечает, что на практике некоторые группы национальных меньшинств подвергаются дискриминации при приеме на работу, и, прежде всего, вследствие

¹⁶ См. выше главу "Прием беженцев и отсутствие статуса гражданина РФ (Беженцы и лица, ищущие убежища);

дискриминационного характера регистрации по месту жительства¹⁷. В настоящее время в некоторых субъектах РФ местные правила регистрации категорически запрещают прием на работу лиц, у которых отсутствует регистрация в данном регионе, и возлагают административную ответственность на работодателей, нарушающих эти правила. В других регионах, хотя и не существует подобной нормы, однако лица без регистрации не принимаются на работу согласно сложившейся практике. Комиссия обращается с убедительной просьбой к российским властям гарантировать, чтобы действующие региональные нормативные акты были приведены в соответствие с федеральным законодательством, не допускающим дискриминацию при осуществлении трудовой деятельности, а также, чтобы эти федеральные правовые положения применялись на практике. Комиссия подчеркивает, что вопросы занятости населения должны также быть включены в свод гражданских и административных законов, направленных против дискриминации, о чем было сказано ранее¹⁸.

М. Наименее защищенные группы населения

В этом разделе говорится о проблемах отдельных национальных меньшинств, которые могут оказаться наименее защищенными от актов расизма, дискриминации и нетерпимости в данной конкретной стране. Комиссия не ставит перед собой задачу дать исчерпывающий анализ положения всех национальных меньшинств и не предполагает, что те национальные меньшинства, которые не упомянуты в докладе, не сталкиваются с проявлениями расизма и дискриминации.

36. Комиссия выражает серьезное беспокойство в связи с широко распространенной враждебностью, предрассудками и предубеждениями по отношению к представителям некоторых национальных групп, что часто приводит к дискриминации и насилию со стороны частных лиц и сотрудников правоохранительных органов против этой категории лиц. Комиссия полагает, что сложившаяся ситуация – это результат действий (а также отношения к данной проблеме), как государственных органов на федеральном и региональном уровнях, так и средств массовой информации и общественных деятелей, которые часто оказывают им поддержку. Начиная, особенно, с 1999 года, кавказские переселенцы в Москве и чеченцы в различных регионах Российской Федерации (в том числе, в Москве, Московской области, Ставропольском крае, Республике Северная Осетия - Алания, Дагестане, Кабардино-Балкарской Республике) были постоянной мишенью для подобных актов. Это же можно сказать и о турках-месхетинцах в Краснодарском крае.
37. Последствия отношения органов милиции к представителям национальных меньшинств будут проанализированы в другом разделе доклада¹⁹. Здесь же Комиссия выражают беспокойство по поводу информации о том, что в южных регионах Российской Федерации (например, Краснодарский и Ставропольский края, Ростов и

¹⁷ См. ниже в разделе II главу "Дискриминационный характер системы выдачи разрешений на жительство по отношению к некоторым категориям лиц";

¹⁸ См. главу "Нормы гражданского и административного права".

¹⁹ См. ниже главу "Поведение сотрудников правоохранительных органов";

Волгоградская область) многие акты притеснения и насилия по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, совершаются членами организации, называющими себя казаками, которые активно участвуют в правоохранительной деятельности, как совместно с местной милицией, так и по собственной инициативе. В ряде случаев местные власти не препятствуют подобной деятельности. Что же касается правоохранительных органов, то они либо воздерживаются от преследования виновных, либо призывают к ответу только отдельных лиц. Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью отмечает, что Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации постоянно подчеркивает опасность легализации некоторыми местными органами власти и местными правоохранительными органами деятельности отдельных экстремистских групп под предлогом того, что последние необходимы им для помощи в обеспечении законности и правопорядка. В связи с этим Комиссия обращается с настоятельной просьбой к Российской Стороне обеспечить гарантии того, чтобы правоохранительная деятельность осуществлялась исключительно лицами, наделенными официальными полномочиями для выполнения такого рода функций, и чтобы по всем актам притеснения и насилия со стороны членов казацкого движения было проведено расследование и были приняты меры в соответствии с законом.

- ***Чеченцы и другие представители народов северокавказского региона***

38. Ситуация с чеченцами и другими представителями народов Северного Кавказа будет рассмотрена Комиссией в разделе II доклада.

- ***Турки – месхетинцы***

39. Турки - месхетинцы являются тюрко-язычной мусульманской этнической группой. В 1944 году они были депортированы из южной части Грузии в республику Средней Азии. В 1989-1990 годах после столкновений на этнической почве многие турки - месхетинцы вынуждены были покинуть Узбекистан (в то время одна из республик СССР) и искать себе убежище в различных районах РСФСР. Несколько тысяч турок - месхетинцев поселились в Краснодарском крае.
40. Положение турок - месхетинцев в Краснодарском крае является причиной серьезной обеспокоенности Комиссии. Как сказано выше²⁰, турки – месхетинцы не получили гражданство Российской Федерации. Отсутствие гражданства используется региональными властями в качестве основания для отказа в регистрации по месту жительства. Согласно первому докладу Комиссии, отсутствие такой регистрации фактически затрагивает все основные права месхетинских турок, в том числе право на заключение брака, признание детей, доступ к системе социального обеспечения, получение медицинской помощи, устройство на постоянную работу, владение собственностью и получение личных документов, например,

²⁰ См. выше главу " Конституционные положения и другие правовые акты (Предоставление гражданства)

паспорта или водительских прав. С середины 1997 года краснодарские власти начали требовать от турок - месхетинцев перерегистрации в качестве лиц, приехавших из стран СНГ для временного пребывания в РФ (не более 45 дней), и это, несмотря на тот факт, что турки - месхетинцы к этому времени уже несколько лет жили в РФ, и что сам факт наличия у них временного места жительства предоставлял им некоторые социальные права. Следует отметить, что лица, желающие зарегистрироваться, вынуждены платить всевозможные сборы и пошлины при каждом удобном случае. Турки - месхетинцы постоянно подвергаются проверкам, штрафуются милицией и даже сотрудниками ГИБДД из-за отсутствия у них регистрации по месту жительства. В ходе таких проверок проводятся регулярные обыски их домов и квартир.

41. Как сказано в первом докладе, Комиссия считает необходимым принять срочные меры для прекращения актов дискриминации турок - месхетинцев властями Краснодарского края в отношении их регистрации по месту жительства и осуществления ими своих гражданских, политических и социально-экономических прав. Необходимо уважать существующее право турок - месхетинцев на получение гражданства РФ. Одновременно, Комиссия обращается с убедительной просьбой к Российской стороне о проверке любых сведений, касающихся поведения сотрудников правоохранительных органов и военизированных формирований, относительно возможно допущенных ими нарушений прав человека и о проведении соответствующего расследования, как это предусмотрено действующим законодательством. Комиссия принимает к сведению информацию о том, что с учетом работы Межведомственной комиссии по решению проблем турок - месхетинцев, проживающих на территории Российской Федерации, правительство Российской Федерации планирует, *inter alia*, рассмотреть возможность дополнительного финансирования муниципальных органов в районах компактного проживания месхетинских турок, не являющихся российскими гражданами, и назначить в Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ и в администрации Краснодарского края специальных уполномоченных в этих районах. Комиссия настоятельно призывает Российскую Сторону установить контроль за реализацией и эффективностью указанных мероприятий. Комиссия также надеется, что Российская Сторона примет активное участие в обмене мнениями по этому вопросу на международном уровне с целью урегулирования проблем турок - месхетинцев.

- **Ингушские беженцы**

42. Со времени вооруженных столкновений между ингушами и осетинами в октябре - ноябре 1992 года, закончившихся выселением тысяч ингушей из Пригородного района Северной Осетии, мало, что было сделано для решения проблемы вынужденных ингушских переселенцев. Федеральные власти заявили, что из 42 тыс. ингушей, зарегистрированных в качестве вынужденных переселенцев, около 17 тыс. получили финансовую помощь для возвращения в Северную Осетию. Федеральные и региональные власти продолжают принимать меры для возвращения в республику остального перемещенного населения. Однако власти Северной Осетии - Алании не обеспечивают необходимых условий для нормального и безопасного возвращения ингушей в свои прежние жилища. В

немногочисленных населенных пунктах, где еще оставались ингуши или куда они вернулись позже, по полученным от них сведениям ингуши сталкиваются с безработицей и ситуацией полного отчуждения. Часто они подвергаются угрозам и насилию. В результате, многие ингушские семьи были вынуждены снова уехать из Пригородного района.

43. Комиссия подчеркивает необходимость принятия мер для безопасного и достойного возвращения всех ингушских семей в свои жилища и для защиты их от насилия и дискриминации.

- **Еврейская община**

44. После периода массовой эмиграции еврейского населения в течение последних двух десятилетий в России, главным образом в Москве и Санкт-Петербурге, остаётся порядка 600 – 700 тыс. евреев. Как отметила Комиссия в своем первом докладе, в течение последних десяти лет в стране происходит долгожданное возрождение еврейской общественной и религиозной жизни. Членам еврейской общины теперь не запрещено свободное отправление своей религии. Тем не менее, Комиссия озабочена наличием стойких предубеждений и предрассудков по отношению к членам еврейской общины, а также широким распространением антисемитизма, в том числе, актов насилия по отношению к евреям в российском обществе.
45. Сторонники некоторых политических партий на федеральном и региональном уровнях, а также руководители отдельных региональных властных структур продолжают постоянно прибегать к уничижительным расистским выпадам и к эксплуатации антисемитских настроений. Комиссия приветствует тот факт, что федеральные власти в ряде случаев выступили с осуждением антисемитских и экстремистских позиций некоторых политических партий и отмежевались от антисемитских заявлений, прозвучавших на региональном уровне. Комиссия убедительно просит Российскую Сторону принять дополнительные меры по противодействию этим явлениям, в том числе, путем применения санкций против политических партий, допустивших устные заявления и выпады, разжигающие вражду и ненависть между людьми (см. ниже²¹), а также путем более эффективного применения действующего законодательства, направленного против разжигания расовой вражды и ненависти.
46. Деятельность экстремистских движений в России, которая очень часто носит антисемитский характер, является причиной серьезной обеспокоенности Комиссии²². Эта деятельность включает в себя акты насилия, в том числе взрывы в синагогах в различных регионах России и расистские нападения на отдельных людей или на группы людей, принадлежащих к еврейской общине, а также распространение листовок, брошюр и других материалов антисемитского содержания.

²¹ См. главу "Экстремистские партии и движения" Доклада;

²² См. главу "Экстремистские партии и движения";

47. Имеется также информация о том, что не только муниципальное, но и центральное телевидение транслировало передачи антисемитского содержания. Материалы такого рода публиковались также в газетах. Комиссия отмечает, что в ряде случаев федеральные власти принимали соответствующие меры на основании закона "О средствах массовой информации", запрещающего распространение информации, направленной на разжигание национальной или расовой нетерпимости²³. Местные прокуратуры также реагировали на эти деяния с учетом положений статьи 282²⁴. Комиссия одобряет принятие властями соответствующих мер и одновременно обращается к ним с просьбой о дальнейшей активизации противодействия экстремистам, в том числе путем установления контроля за безусловным применением соответствующих правовых положений и норм, как сказано выше²⁵.

- **Цыгане**

48. Согласно официальным данным, основанным на переписи населения 1989 года, численность цыган в Российской Федерации составляет около 150 тыс. человек. Вместе с тем, некоторые цыганские организации оценивают численность цыган в десять раз выше. Цыганское население, включающее цыган из других стран СНГ (Беларусь, Украина, Молдова, среднеазиатские и другие страны), рассеяно по большим городам и сельской местности Российской Федерации. В связи с тем, что жизнь цыган зависит, подчас, от непредвиденных обстоятельств, они стремятся переселиться в большие города, такие как Москва, а также за границу. Отсутствие данных о точной численности цыган может быть частично связано с тем, что у многих из них нет паспортов или других официальных документов, а также с тем, что, в ряде случаев, цыгане не регистрируются по месту жительства.
49. В целом, жизнь цыганского населения характеризуется плохими условиями и отсутствием доступа к основным благам общества. Это происходит одновременно по нескольким причинам, в том числе из-за незнания частью цыганского населения своих прав, безразличия или дискриминационного отношения к цыганам со стороны местных властей и, в некоторых случаях, из-за отсутствия у цыган регистрации. По имеющейся информации, сокращается прием цыганских детей в школы. Всё это приводит к социальной изоляции цыганского населения, которая способствует вовлечению части цыган в противозаконную деятельность, что, в свою очередь, делает их ещё более незащищенными от предубежденности со стороны не только общества в целом, но и сотрудников правоохранительных органов, тем более что цыган часто принимают за представителей других национальных меньшинств. В результате формируется отрицательный стереотип цыгана в средствах массовой информации и совершаются акты насилия на этнической почве. Комиссия отмечает, что на местном уровне осуществлен ряд мероприятий, направленных на улучшение отдельных сторон жизни цыган. Одновременно, Комиссия хотела бы вновь привлечь внимание

²³ См. главу "Нормы гражданского и административного права".

²⁴ См. главу "Нормы уголовного законодательства"

²⁵ См. главу "Нормы гражданского и административного права" и главу "Нормы уголовного законодательства"

российских организаций к содержанию своей Общеполитической рекомендации № 3 о борьбе с проявлениями расизма в отношении цыган, в которой Комиссия предлагает правительствам стран-членов СЕ осуществить ряд законодательных и политических мер в этой области. Комиссия обращается к российским властям с убедительной просьбой довести содержание Общеполитической рекомендации № 3 до сведения администрации тех регионов, где проживают цыгане, и всячески способствовать реализации её положений на федеральном и региональном уровнях.

50. В соответствии с федеральным Законом "О национально-культурной автономии", были созданы цыганские автономии на местном, региональном и федеральном уровнях. Тем не менее, Комиссия еще раз подтверждает свою озабоченность в связи с недостаточным выделением финансовых средств на нужды таких национально-культурных автономий²⁶.

- *Коренные малочисленные народы*

51. Как сказано выше²⁷, в соответствии со Статьей 69 Конституции РФ, 30 апреля 1999 года был принят Федеральный Закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". Закон устанавливает некоторые преимущества в сфере занятости, во владении землей, в эксплуатации природных ресурсов, налогообложении и осуществлении местного самоуправления для лиц, принадлежащих к общинам малочисленных народов и занимающихся традиционной хозяйственной деятельностью. Закон предусматривает также осуществление субъектами РФ дополнительных мер по защите традиционного образа жизни этих народов. В некоторых субъектах Федерации (например, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Тюменская область, Хабаровский край) были приняты местные нормативные акты, которые признают специальные права общин малочисленных народов на пользование и распоряжение землей и природными ресурсами. Комиссия приветствует принятие этих актов и призывает региональные и федеральные власти тщательно контролировать их практическое выполнение. Кроме того, Комиссия призывает региональные и федеральные власти шире привлекать заинтересованные общины малочисленных народов к контролю за выполнением законодательства с целью решения любых проблем, которые могут возникнуть, а также принять дальнейшие меры по усилению защиты традиционного образа жизни и улучшению социально-экономического развития общин.

²⁶ См. главу "Конституционные положения и другие правовые акты"

²⁷ См. главу "Конституционные положения и другие правовые акты"

- **Религиозные группы**

52. Как сказано в первом докладе Комиссии, Федеральный Закон "О свободе совести и религиозных объединениях", принятый в октябре 1997 года, устанавливает различия между "религиозными организациями" в зависимости от того, существовали ли они до 1982 года или нет, и третьей категорией религиозных объединений под названием "религиозные группы". Религиозные организации, которые существуют менее пятнадцати лет, и все религиозные группы подпадают под ряд серьезных юридических и финансовых ограничений, а также под ограничения, связанные с характером их религиозной деятельности. Так, например, религиозные группы не приобретают правоспособность юридического лица (и, тем самым, не могут, например, иметь счет в банке и владеть собственностью). Ни религиозные группы, ни существующие менее пятнадцати лет религиозные организации не могут издавать религиозную литературу. Такое право сохраняется только за участниками этих организаций или групп. Закон также содержит положения, регулирующие деятельность в РФ иностранных религиозных организаций (церквей) и иностранных миссионеров.
53. Как отмечено в первом докладе Комиссии, данный Закон не соответствует духу, а, возможно, и букве конституционных гарантий, устанавливающих принципы и практику свободы вероисповедания, и ставит в невыгодное положение иностранные религиозные организации. Несмотря на то, что Закон 1997 года направлен, якобы, против так называемых "тоталитарных сект" и представляющих опасность религиозных культов, Комиссия подтверждает свою озабоченность тем, что Закон является потенциально дискриминационным и неадекватным тем проблемам, которые он пытается решить. Комиссия обращает внимание на то, что в марте 1999 года Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации предложил внести в этот закон изменения с тем, чтобы привести его в соответствие с Конституцией РФ и международными правовыми стандартами, относящимися к свободе вероисповедания. Однако никаких изменений в Закон внесено не было. Комиссия выражает также беспокойство в связи с тем, что ряд субъектов Федерации принял местные нормативные акты, которые, по всей видимости, ограничивают деятельность местных религиозных объединений. Комиссия надеется, что Конституционному Суду будет предоставлена возможность рассмотреть вопрос о соответствии подобных нормативных актов положениям Конституции РФ и что любой акт, принятый в нарушение положений Конституции, будет пересмотрен.
54. Закон 1997 года устанавливает последний срок регистрации религиозных организаций - 31 декабря 1999 года, после которого такие организации могут быть ликвидированы в судебном порядке (то есть, вычеркнуты из единого государственного реестра юридических лиц). В этой связи необходимо отметить, что процесс регистрации, который проводится одновременно на федеральном и местном уровнях, уже доказал при регистрации ряда религиозных конфессий свою медлительность. Кроме того, юридическая процедура регистрации требует много времени, больших усилий и значительных расходов. Комиссия обращает внимание на то, что в ноябре 1999 года, Конституционный Суд поддержал норму этого Закона, в соответствии с которой религиозные организации, желающие пройти перерегистрацию, должны подтвердить свое

существование в стране в течение не менее 15 лет. Одновременно Конституционный Суд постановил, что религиозные организации, зарегистрированные до принятия Закона 1997 года и религиозные группы, являющиеся частью централизованной организации²⁸, не должны подтверждать факт своего существования в стране в течение не менее 15 лет для того, чтобы пройти перерегистрацию. Комиссия также принимает к сведению информацию о том, что в марте 2000 года в соответствии с указом Президента РФ, последний срок перерегистрации был продлен до 31 декабря 2000 года. В соответствии с предварительными данными, на указанную дату количество религиозных организаций, которые прошли перерегистрацию или регистрацию на федеральном уровне, составило 570 единиц, то есть на 170 больше, чем в 1997 году. Вместе с тем, Комиссия отмечает, что по имеющимся сведениям, некоторым "нетрадиционным" религиозным общинам было отказано в регистрации, и что местные отделения Министерства юстиции в ряде случаев инициировали судебные разбирательства с целью ликвидации в 2000 году незарегистрированных религиозных групп, несмотря на рекомендации Министерства юстиции воздержаться от этого шага.

55. Как сказано в первом докладе, Комиссия обеспокоена тем, что Закон 1997 года рассматривается некоторыми местными властями как основание для создания трудностей в работе некоторых религиозных групп. Об этом, в частности, свидетельствует практика ряда местных органов власти, отказывающихся выделять помещения для богослужения и собраний участников религиозных групп, равно как и продлевать договоры на аренду помещений.

Н. Экстремистские партии и движения

56. Как сказано в первом докладе, Комиссия обеспокоена широким распространением крайне националистической, расистской и ксенофобской пропаганды со стороны некоторых политических партий Российской Федерации, а также наличием в стране экстремистских движений, которые не только ведут такую пропаганду, но и прибегают к насильственным действиям в отношении представителей национальных меньшинств. Чаще всего их мишенью оказываются евреи, а также представители кавказских и среднеазиатских народов.
57. В своем первом докладе Комиссия подчеркнула необходимость в высокоэффективном и действенном законодательстве с целью защиты национальных меньшинств от последствий расовой вражды и ненависти. Такое законодательство могло бы стать символом отрицательного отношения общества к подобным акциям. Одновременно, Комиссия обеспокоена (и об этом сказано выше) недостаточно эффективным выполнением существующих правовых положений, направленных на борьбу с указанными явлениями, и подтверждает свой призыв к энергичной и последовательной их реализации. Обеспечение надлежащего выполнения существующего законодательства необходимо также и для того, чтобы призвать к ответу лиц, совершающих акты

²⁸ Закон 1997 года не только делит религиозные объединения на "группы" и "организации", но также устанавливает две категории организаций "местные" и "централизованные".

насилия и ксенофобии в отношении членов групп национальных меньшинств. Комиссия серьезно озабочена тем, что в ряде случаев подобные действия, предположительно совершенные экстремистскими группами, остаются безнаказанными.

58. Комиссия обращается с убедительной просьбой к Российской Стороне рассмотреть возможность принятия правовых положений, допускающих частичное или полное прекращение финансовой помощи политическим партиям, члены которых несут ответственность за деяния расистского или дискриминационного характера.
59. Комиссия обращает внимание на то, что статья 16 Закона "Об общественных объединениях" 1995 года запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на разжигание расовой или национальной розни. Комиссии известно, что Министерство юстиции РФ отказало по этим основаниям в регистрации Русскому национальному единству (РНЕ). Тем не менее, многие экстремистские организации были официально зарегистрированы, другие - осуществляют свою деятельность *de facto*, без регистрации.
60. Федеральные и региональные власти, время от времени, принимают меры против экстремистских организаций, в том числе отказывают в регистрации таким организациям, как общественные объединения. Тем не менее, Комиссия придерживается мнения, что эти меры, в большинстве случаев, носят единичный, и не всегда последовательный характер. В своем первом докладе Комиссия отметила Указ Президента РФ 1995 г. № 310 "О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации", за которым последовал ряд мер со стороны правоохранительных органов, приведших к ликвидации местных отделений Русского национального единства (РНЕ). Комиссия также отмечает учреждение "Комиссии при президенте Российской Федерации по противодействию политическому экстремизму", координацию работы которой осуществляет Министерство юстиции РФ, а также создание в рамках этой Комиссии экспертного органа, состоящего из представителей различных общественных объединений. Вместе с тем ЕКРИ ничего не известно о конкретных результатах работы данной Комиссии. В этой связи следует также сказать об упомянутых выше²⁹ методологических указаниях и директивах Генеральной прокуратурой РФ по расследованию преступлений, связанных с разжиганием национальной вражды и ненависти между людьми. Комиссия с интересом отмечает решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 ноября 1999 года об отказе в регистрации списка кандидатов избирательного блока "Спас" (созданного на основе РНЕ), который планировал принять участие в выборах в Государственную Думу, по причине несоответствия заявленной и фактической деятельности этой организации. Позже данное решение было подтверждено Верховным Судом РФ.

²⁹

См. пункт 10 настоящего доклада (Нормы уголовного законодательства)

61. Комиссии известно о том, что в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект законодательства о противодействии политическому экстремизму и о запрещении нацистской символики и литературы. Однако, по всей видимости, в этом законопроекте есть некоторая неясность в отношении определения понятия "политический экстремизм". По мнению Комиссии, целью любого подобного законодательства должно стать безусловное противодействие тем политическим партиям, которые прибегают к пропаганде крайнего национализма, расизма и ксенофобии, то есть к пропаганде, которая может спровоцировать акты насилия и дискриминации, равно как и противодействие экстремистским движениям, принимающим непосредственное участие в насильственных действиях против представителей национальных меньшинств.

О. Поведение сотрудников правоохранительных органов

62. Комиссия располагает достоверными сведениями о вызывающих тревогу участившихся случаях противоправного поведения сотрудников правоохранительных органов, особенно, в отношении представителей национальных меньшинств во многих субъектах РФ и, прежде всего, в больших городах (Москва, Санкт-Петербург), а также в некоторых южных регионах страны. Речь идет о незаконных и неоправданно частых личных проверках и обысках в домах и помещениях представителей национальных меньшинств, конфискации принадлежащих им товаров и личного имущества, вымогательстве у них денег, неправомерных арестах и задержаниях, применении насилия, особенно при задержании. К таким меньшинствам относятся, главным образом (однако, не только), лица из кавказского и среднеазиатского регионов. Что касается Москвы, то такому обращению со стороны сотрудников правоохранительных органов в столице чаще всего подвергаются чеченцы, ингуши, азербайджанцы и таджики. В других местах России актам дискриминации, более всего, подвержены армяне, грузины, месхетинские турки, курды, даргинцы, ногайцы и представители некоторых других народов. Подобные методы и практика правоохранительных органов тесно связаны с осуществлением системы регистрации по месту жительства и по месту пребывания. Подробнее об этом будет сказано ниже³⁰. Кроме того, как уже упоминалось в докладе, во многих случаях милиция не реагирует вообще или реагирует неэффективно на акты насилия, совершаемые по отношению к представителям национальных меньшинств³¹.
63. Вопрос о процедуре регистрации по месту жительства и по месту пребывания, а также вопрос о необходимости более эффективного применения действующего законодательства против преступлений на расовой почве, будет рассмотрен Комиссией позже³². В данной части доклада Комиссия коснется порядка рассмотрения жалоб на противоправное поведение сотрудников правоохранительных органов. Как

³⁰ См. ниже в разделе II "Дискриминационный характер системы выдачи разрешений на жительство по отношению к некоторым категориям лиц";

³¹ См. выше "Экстремистские партии и движения"

³² См. ниже в разделе II "Дискриминационный характер системы выдачи разрешений на жительство по отношению к некоторым категориям лиц";

отмечала комиссия Комиссией в своем первом докладе, существующая система, по всей видимости, едва ли подходит для рассмотрения жалоб на злоупотребления служебными полномочиями сотрудников правоохранительных органов и, особенно, для рассмотрения жалоб представителей этнических меньшинств. Но даже с учетом того, что проведение расследования по поступающим жалобам входит в обязанности прокуратуры, нельзя сказать, что в стране существует пользующаяся доверием населения независимая система рассмотрения жалоб. В рамках существующей системы Комиссия не располагает достаточной информацией о количестве жалоб в адрес различных ведомств, о национальности лиц, подавших жалобы, и о результатах их рассмотрения. Комиссия настоятельно рекомендует федеральным властям изучить возможность создания такой системы, которая гарантировала бы, что любая жалоба на противоправные действия сотрудников милиции будет рассмотрена независимым органом в условиях гласности, а также гарантировала бы неотвратимость наказания для лиц, вина которых будет доказана. Лица, пострадавшие от противоправных действий, должны иметь право на полное возмещение причиненного им ущерба.

64. Комиссия подчеркивает необходимость дальнейшей подготовки и переподготовки сотрудников правоохранительных органов по всем аспектам проблемы дискриминации. Комиссия также полагает, что в штате органов милиции должно быть соответствующее количество представителей национальных меньшинств, что будет способствовать улучшению ситуации в правоохранительных органах и, в связи с этим, убедительно просит Российскую Сторону принять для этого необходимые меры.

П. Средства массовой информации

65. Комиссия серьезно озабочена тем, что в российской прессе, на радио и телевидении широко представлены крайне националистические, расистские и пропитанные духом нетерпимости материалы и что, по имеющейся информации, их количество постоянно увеличивается. Публикации антисемитского содержания, а также направленные против чеченцев и мусульман, стали обычным явлением. Теперь их можно встретить не только в крайне правых, но и в весьма популярных СМИ³³.
66. В настоящем докладе Комиссия уже подчеркивала срочную необходимость более активного использования действующего законодательства для противодействия заявлениям и выпадам, разжигающим вражду и ненависть между людьми, в средствах массовой информации³⁴. Однако, поскольку компетентные органы не считают данную проблему первоочередной, а также в связи с трудностями в применении соответствующих юридических процедур, действующее законодательство в этой области используется редко.

³³ См. выше главу "Наименее защищенные группы населения" (Еврейская община)

³⁴ См. выше главы "Нормы уголовного законодательства" и "Нормы гражданского и административного права"

67. Комиссии хорошо известно, что законодательство, хотя и является мощным правовым инструментом, однако, само по себе, оно недостаточно эффективно с точки зрения необходимости противодействия заявлениям, разжигающим вражду и ненависть между людьми в средствах массовой информации. Ответственность за такие выступления несут также организации и властные структуры, которые осуществляют контроль над средствами массовой информации и имеют определенный политический или финансовый интерес в работе тех или иных СМИ. Более того, Комиссия полагает, что крайне важно осознание работниками средств массовой информации реальной опасности национального экстремизма, расизма и нетерпимости. Комиссия принимает к сведению информацию о том, что к реализации программы "Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе"³⁵ будут также привлечены работники СМИ. В этой связи, Комиссия считает необходимым проанализировать вопрос о влиянии осуществляемых в рамках данной программы мероприятий на работу средств массовой информации. Как часть этой программы российские организации вводят, *inter alia*, обязательный предмет "Средства массовой информации и этническая терпимость" для преподавания на всех факультетах журналистики и СМИ в системе высшего образования страны. Комиссия также призывает российские власти поддержать инициативы, выдвинутые сторонниками гражданского общества и работниками СМИ, находящиеся к сфере интересов Комиссии.

РАЗДЕЛ II: ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОСОБУЮ ОЗАБОЧЕННОСТЬ

В данном разделе, который присутствует во всех докладах по отдельным странам-членам СЕ, Комиссия стремится сосредоточиться на ограниченном числе особо важных проблем, требующих безотлагательного решения. Что касается Российской Федерации, то в этом разделе Комиссия хотела бы обратить внимание на положение дел с чеченцами и другими северокавказскими народами и на дискриминационный характер системы разрешений на жительство по отношению к некоторым категориям лиц.

Р. Положение дел с чеченцами и другими северокавказскими народами

68. Подписанное в 1996 г. Соглашение по политическому урегулированию чеченского конфликта не привело к мирному решению кризиса в Чечне. В сентябре 1999 года в Чечне начался новый конфликт. По имеющимся сведениям в Чеченской республике получили широкое распространение серьезные нарушения прав человека, а также всяческие злоупотребления и нарушения международного гуманитарного права. Комиссия надеется, что Российская Сторона в максимально короткий срок и в тесном сотрудничестве с международными организациями проведет соответствующее расследование и примет надлежащие меры в связи с утверждениями о нарушениях законодательства и о злоупотреблениях, а также сделает всё возможное для восстановления нормальной жизни в регионе. В этой связи, Комиссия одобряет и поддерживает Резолюции

³⁵ См. выше главу "Повышение уровня образования, информированности и компетентности"

- 1227 (2000 г.), 1221 (2000 г.) и 1201 (1999 г.), а также Рекомендации 1456 (2000 г.) и 1444 (2000 г.) Парламентской Ассамблеи Совета Европы. Комиссия придает также большое значение докладу Уполномоченного по правам человека о его поездке в Чечню.
69. В соответствии с поступающей информацией, военные действия в Чечне сопровождались, особенно в 1999 году, нарушениями прав человека и дискриминационными действиями против чеченцев (и, частично, против ингушей) живущих за пределами Чечни (а также Ингушетии), в том числе незаконными проверками паспортов, личными досмотрами, обысками в помещениях и домах, арестами и задержаниями, грубым обращением, нарушениями права на свободу передвижения и выбор места жительства, отказами в выдаче документов, удостоверяющих личность. Имеются также сведения о высылке чеченских семей из Ставропольского края в Чеченскую республику .
70. Особую озабоченность Комиссии вызывает множество утверждений о фальсификации уголовных дел против чеченцев (и частично против Ингушей) по статье 222 (незаконное приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия и взрывчатых веществ) и статье 228 (незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозка либо сбыт наркотических веществ) Уголовного кодекса РФ. Комиссия обращается с убедительной просьбой к Российской Стороне провести тщательное расследование всех жалоб о фальсификации улик и призвать к ответу сотрудников правоохранительных органов, признанных виновными в подобных деяниях.
71. По имеющимся данным не только чеченцы, но и представители других кавказских народов, в том числе жители Дагестана, Азербайджана, Армении и Грузии, а также Средней Азии, подвергаются актам дискриминации со стороны российских властей. Так, после войны в Дагестане в августе 1999 года и взрывов в Москве в сентябре 1999 года проживающие в Москве переселенцы из кавказского региона неоправданно часто подвергались паспортному контролю и личному досмотру, обыскам по месту жительства и задержанию в отделениях милиции. Более того, от всех недавно прибывших в Москву лиц (то есть, от всех тех, кто не успел завершить процедуру регистрации по месту жительства), потребовали начать её заново. По имеющимся сведениям большинство из тех, кому отказали в регистрации, были чеченцами, азербайджанцами, армянами и грузинами. Несколько тысяч человек, не прошедших регистрацию, получили предписания выехать из Москвы.
72. Комиссия выражает глубокую обеспокоенность сложившейся ситуацией. С учетом того, что указанные акты дискриминации тесно связаны с системой регистрации и процедурой регистрации в Москве и в некоторых других местах, Комиссия призывает к срочному и тщательному пересмотру этой системы для приведения её в соответствие с Конституцией РФ, чтобы не допустить её неоправданного применения и исключить любые акты дискриминации в отношении тех или иных групп национальных меньшинств³⁶. В этой связи, Комиссия обращается к российским властям с

³⁶ См. ниже "Дискриминационный характер системы выдачи разрешений на жительство по отношению к некоторым категориям лиц";

настоятельной просьбой о срочном проведении необходимой разъяснительной работы среди населения для устранения широко распространенных враждебных чувств и предубежденности в отношении чеченцев, а также представителей других национальных меньшинств.

С. Дискриминационный характер системы выдачи разрешений на жительство по отношению к некоторым категориям лиц

73. Закон "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", вступивший в силу в 1993 году, изменил предыдущую систему регистрации по месту жительства (*прописку*). Формальное различие между действующей сегодня системой и системой *прописки* советского периода заключается в том, что в настоящее время не требуется согласие властей на то, чтобы зарегистрироваться по месту жительства. В результате, в соответствии с новой системой, любое лицо, имеющее право находиться на законных основаниях на территории Российской Федерации, теоретически, имеет право свободно выбрать себе место жительства с обязательной информацией об этом компетентных российских властей. Новая система устанавливает два вида (уведомительной) регистрации, а именно регистрацию по месту жительства, то есть по месту постоянного проживания лица, и регистрацию по месту пребывания³⁷.
74. Как сказано в первом докладе Комиссии, некоторые субъекты РФ установили дополнительные правила и ограничения на регистрацию, которые отсутствуют в Федеральном Законе "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации". Эти правила и ограничения касаются таких обстоятельств как, например, наличие семейных связей в данном регионе, наличие в данном регионе места для жительства или российского гражданства. На практике, в нескольких субъектах Федерации на основании местных правовых актов реанимирована система регистрации, весьма напоминающая *прописку*, в соответствии с которой то или иное лицо имеет право на проживание только с согласия властей. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно объявлял отсутствующие в федеральном законе дополнительные правила регистрации как несоответствующие Конституции. Однако пока эти решения Суда не выполняются, в связи с чем указанные выше правила регистрации продолжают применяться на практике.
75. Комиссия серьезно обеспокоена тем, что существующая сегодня в Российской Федерации система регистрации по месту жительства и её применение на практике носят дискриминационный характер по отношению к некоторым национальным меньшинствам. Это, прежде всего, так называемые "лица с характерной внешностью" ("*visible minorities*"), то

³⁷ Регистрация по месту пребывания означает, что граждане, посещающие любое место или находящиеся в нем дольше определенного времени (согласно Федеральному закону - 10 дней, однако в Москве и Московской области - 3 дня) обязаны проинформировать местные власти, в том числе, органы милиции, о своем местопребывании.

есть, лица, прибывающие с Кавказа, из Средней Азии, лица ищущие убежище и беженцы.

76. В некоторых случаях основанием для дискриминации являются местные правовые положения, касающиеся регистрации по месту жительства конкретных национальных меньшинств. Именно так обстоит дело с месхетинскими турками в Краснодарском крае³⁸. Но чаще всего дискриминация в регионах заключается в систематическом отказе зарегистрировать членов конкретных этнических меньшинств, как по месту их постоянного жительства, так и по месту их временного пребывания³⁹.
77. В своем первом докладе, Комиссия отмечала тот факт, что с учетом отсутствия свободного рынка собственности и нехватки жилья, местные власти, по всей видимости, ощущают необходимость в регулировании вопросов свободного выбора места жительства новыми переселенцами, чтобы гарантировать удовлетворительное распределение имеющейся жилплощади и других социальных услуг. Тем не менее, Комиссия еще раз обращает внимание российских властей на то, что процедура регулирования должна разрабатываться и осуществляться таким образом, чтобы не приводить к неоправданным ситуациям, а также к любого рода дискриминации по отношению к представителям национальных меньшинств. В этих конкретных условиях Комиссия полагает, что система регистрации по месту пребывания и практика её исполнения носят особо дискриминационный характер и поэтому подлежат пересмотру в первую очередь.
78. Несмотря на то, что по закону регистрация не должна быть предварительным условием для осуществления основных прав и свобод⁴⁰, в практическом плане она, всё же, необходима для реализации многих политических, социальных и экономических прав, в том числе, права на участие в выборах; медицинскую помощь, учебу в средней и высшей школе, получение пенсий и пособий, получение работы, регистрацию брака, получение гражданства, оформление паспортов, получение водительских удостоверений и т.д. Таким образом, представители национальных меньшинств, которым отказывают в такой регистрации, оказываются практически лишенными этих прав.
79. Комиссия серьезно обеспокоена также тем фактом, что представители национальных меньшинств испытывают ничем не обоснованные трудности и неудобства от методов, применяемых милицией при регистрации по месту жительства и по месту пребывания. Ради соблюдения системы регистрации милиция может остановить человека в любом месте и проверить его документы, произвести обыск в его квартире, арестовать его или наложить на него санкции, которые, по имеющейся информации, часто являются актами произвола и

³⁸ См. выше главу "Наименее защищенные группы населения" (Турки - месхетинцы);

³⁹ См. выше главу "Чеченцы и другие представители народов северокавказского региона";

⁴⁰ Статья 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" предусматривает, что регистрация или её отсутствие не могут служить основанием для ограничения или условием для использования прав и свобод гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, а также конституциями и законами республик, являющихся частью Российской Федерации.

заканчиваются требованиями о даче взятки или вымогательством денег. Так называемые "лица с характерной внешностью", особенно, в больших городах и в некоторых южных регионах, совершенно необоснованно подвергаются такого рода проверкам, незаконным арестам и задержаниям. Имеется информация о случаях грубого обращения и пытках представителей национальных меньшинств во время их задержания.

80. Комиссия подтверждает свое беспокойство, выраженное в первом докладе, о том, что центральная роль, отводимая органам милиции в осуществлении регистрации, не отвечает принципам демократического общества и ведет к злоупотреблению властью путем дискриминации. Как уже было сказано выше, Комиссия обращается с убедительной просьбой к российским властям о том, чтобы любая жалоба на противоправные и дискриминационные действия сотрудников милиции, особенно в вопросе проведения регистрации, была тщательно расследована независимым органом в условиях гласности, и чтобы все лица, вина которых будет доказана, понесли наказание в соответствии с законом⁴¹.
81. И хотя противоречащий Конституции строгий режим регистрации по месту жительства существует в ряде субъектов Российской Федерации, тем не менее, по имеющейся информации, режим регистрации, установленный в Москве, является одним из самых суровых в стране. Как отметила Комиссия в своем первом докладе, московские власти полагают, что рост преступности в Москве – это результат прибытия в город новых поселенцев, и оправдывают проведение регистрации силами органов милиции, необходимостью принятия мер по борьбе с преступностью. В период, предшествующий празднованию 850-ой годовщины города Москвы (сентябрь 1997 г.) в рамках существующей системы регистрации увеличились масштабы жестокого обращения сотрудников милиции с жителями Кавказа и Средней Азии, а также с беженцами из стран третьего мира. Как сказано выше⁴², после сентября 1999 года система регистрации была еще более ужесточена, особенно по отношению к выходцам из кавказского региона. В этой связи Комиссия настаивает на необходимости того, чтобы местные нормативные акты, регулирующие вопросы регистрации по месту жительства, соответствовали положениям Конституции РФ и решениям Конституционного Суда. Комиссия надеется, что недавно назначенные полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, в том числе в Центральном Федеральном округе, будут играть эффективную роль в обеспечении выполнения этого требования.
82. Акты дискриминации при регистрации по месту жительства, аналогичные тем, что имели место в Москве, а также случаи противоправного поведения сотрудников правоохранительных органов были отмечены в Ставропольском крае, куда несколько лет назад прибыли беженцы из других стран СНГ, а также в Краснодарском крае, Волгограде, Нижнем Новгороде, Томской области и в ряде других мест.

⁴¹ См. выше главу "Поведение сотрудников правоохранительных органов";

⁴² См. выше главу "Чеченцы и другие представители народов северокавказского региона"

83. Федеральный Закон 1993 года " О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" формально применяется только по отношению к российским гражданам. Однако в соответствии с частью 3 статьи 62 Конституции РФ, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. При этом в Российской Федерации не существует федеральных законов или международных договоров, ограничивающих свободу передвижения иностранцев, находящихся на территории страны на законных основаниях. Несмотря на это, административные акты, принятые как на федеральном, так и на региональном уровнях, ограничивают или полностью отменяют права, связанные со свободой передвижения в Москве и в других местах Российской Федерации. Данная ситуация особенно затрагивает интересы граждан стран - членов СНГ, которым не требуется виза для въезда в Российскую Федерацию и которые, в соответствии с Решением правительства РФ № 290 от марта 1997 года, пользуются одинаковыми с российскими гражданами правами в отношении требований о регистрации по месту жительства. С учетом изложенного, Комиссия обращается с убедительной просьбой к Российской Стороне гарантировать на практике строгое соблюдение прав иностранцев, находящихся в РФ на законных основаниях, на свободу передвижения по территории Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

В библиографию включены основные публикации, использованные при анализе положения в Российской Федерации. Её не следует рассматривать как исчерпывающий перечень источников информации, которые были доступны Комиссии при подготовке доклада.

1. CRI (99) 3: Доклад о положении дел в Российской Федерации, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, Совет Европы, январь 1999 год;
2. CRI (96) 43: Общеполитическая рекомендация ЕКРИ № 1: Борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, Совет Европы, октябрь 1996 год;
3. CRI (97) 36: Общеполитическая рекомендация ЕКРИ № 2: Специализированные органы по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, Совет Европы, июнь 1997 год;
4. CRI (98) 29: Общеполитическая рекомендация ЕКРИ № 3: Борьба с расизмом и нетерпимостью по отношению к цыганам, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, Совет Европы, март 1998 год;
5. CRI (98) 30: Общеполитическая рекомендация ЕКРИ № 4: Национальные исследования, касающиеся опыта и восприятия дискриминации и расизма потенциальными жертвами, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, Совет Европы, март 1998 год;
6. CRI (2000) 21: Общеполитическая рекомендация ЕКРИ № 5: Борьба с нетерпимостью и дискриминацией по отношению к мусульманам, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, Совет Европы, апрель 2000 год;
7. CRI (98) 80: Правовые средства борьбы с расизмом и нетерпимостью в государствах - членах Совета Европы, ЕКРИ, Страсбург, 1998 год;
8. Информация, представленная Российской Стороной по вопросам, содержащимся в первом докладе Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью;
9. CDMG (97) 17 rev: "Последние события в политике по отношению к миграции и мигрантам", Европейский комитет по миграции, Совет Европы, январь 1998 год;
10. CDMG (99) 7 final: "Последние события в политике по отношению к миграции и мигрантам", Европейский комитет по миграции, Совет Европы, 1999 год;
11. Доклад, представленный Российской Федерацией, в отношении пункта 1 статьи 25 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств;
12. Парламентская Ассамблея Совета Европы, Решение 1227 (2000);
13. Парламентская Ассамблея Совета Европы, Решение 1221 (2000);
14. Парламентская Ассамблея Совета Европы, Рекомендация 1456 (2000);
15. Парламентская Ассамблея Совета Европы, Рекомендация 1444 (2000);
16. Парламентская Ассамблея Совета Европы, Решение 1201 (1999);
17. CERD/C/299/Add.15: Четырнадцатый периодический доклад Российской Федерации Комитету ООН по ликвидации расовой дискриминации, Организация Объединенных Наций, 1997 год;
18. CERD/C/304/Add.43: Заключение Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации по четырнадцатому периодическому докладу Российской Федерации, Организация Объединенных Наций, 1998 год;
19. Государственный департамент США "Доклады по странам о положении с правами человека в 1999 году: Российская Федерация", февраль 2000 год;

20. Организация "Международная амнистия", Ежегодный доклад за 2000 год;
21. Международная хельсинская федерация, Ежегодный доклад за 2000 год;
22. Правозащитная организация Human Rights Watch, Доклад за 2001 год;
23. "За Родину - Сообщения о серьезных нарушениях гуманитарных прав. Преследование этнических чеченцев в Москве", Организация "Международная амнистия" (EUR 46/46/99), декабрь 1999 год;
24. "Отказ в защите лицам, ищущим убежище: "Мы не хотим здесь беженцев - возвращайтесь в свою страну ", Организация "Международная амнистия" (EUR 46/03/97), апрель 1997 год;
25. "Москва - открытый сезон, закрытый город", правоохранительная организация Human Rights Watch (Том. 9, №10 (D), сентябрь 1997 года;
26. "Соблюдение Российской Федерацией Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации", Доклад правоохранительного центра "Мемориал", Москва, январь 2000 год;
27. Решение Всероссийской Конференции неправительственных организаций по проблемам национальной и расовой дискриминации, расизма, ксенофобии и нетерпимости, Москва, 22-23 октября 2000 года;
28. "Права человека в российских регионах", Международная хельсинская федерация по правам человека, Москва 2000 год;
29. "Антисемитизм, ксенофобия и религиозное преследование в российских регионах (1998-1999)", Союз советов в защиту советских евреев, декабрь 1999 год.

Следующее Приложение не является частью анализа и предложений Комиссии по ситуации в Российской Федерации.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Комиссия хотела бы указать на то, что содержащийся во втором докладе анализ ситуации в Российской Федерации осуществлен по состоянию на 16 марта 2001 года. В связи с этим, любое событие, имевшее место после этой даты, не учтено в выводах Комиссии.

В соответствии с установленной Комиссией процедурой анализа положения дел по отдельным странам, Российская Сторона назначила своего представителя по связям с ЕКРИ для участия в доверительном обмене мнениями с членами Комиссии по проекту доклада о положении дел в Российской Федерации. Ряд замечаний и предложений представителя РФ был принят Комиссией во внимание и включен в доклад.

Тем не менее, после состоявшегося обмена мнениями российские правительственные структуры обратились к Комиссии с просьбой о том, чтобы перечисленные ниже замечания Российской Стороны были оформлены в виде приложения к докладу Комиссии.

**ЗАМЕЧАНИЯ РОССИЙСКОЙ СТОРОНЫ ПО ДОКЛАДУ ЕКРИ
О ПОЛОЖЕНИИ ДЕЛ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****« п. 7**

Действующее российское законодательство не ограничивает права граждан по национальному, религиозному и тому подобным признакам. Закон Российской Федерации о гражданстве, упомянутый в проекте доклада, распространяется на всех граждан Российской Федерации и провозглашает, что в Российской Федерации каждый человек имеет право на гражданство.

п. 26

Считаем заблуждением мнение о том, что Закон Российской Федерации "О беженцах" 1993 года рассчитан исключительно на мигрантов из республик бывшего СССР. Как Закон Российской Федерации "О беженцах" 1993 года, так и действующий в настоящее время Федеральный Закон "О беженцах" 1997 года не делают различия по странам происхождения, национальности и другим признакам.

Кроме того, российское законодательство о беженцах никак не связывает прием и рассмотрение ходатайства о признании беженцем и предоставление статуса беженца с наличием регистрации у заявителя.

пп. 30-35

Обращаем внимание на то, что в статье 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" установлено, что регистрация или условием реализации прав и граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, конституциями и законами республик в составе Российской Федерации.

Кроме того, Конституция Российской Федерации в части пользования социальными благами, в том числе услугами здравоохранения (статья 41), правом на образование (статья 43), правом на участие в культурной жизни (статья 44), устанавливает всем равный доступ к обозначенным выше социальным благам вне зависимости от статуса субъекта права. Здесь следует учитывать и то, что часть 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации провозглашает, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в нашем государстве правами и несут обязанности наравне с его собственными гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

п. 40-41

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2000 г. № 1280-р была создана рабочая группа Межведомственной комиссии по решению проблем турок-месхетинцев, проживающих на территории Российской Федерации. Рабочая группа неоднократно выезжала в Краснодарский край, Ростовскую область и на Северный Кавказ.

Положение турок-месхетинцев, проживающих в Ростовской области (около 17 тыс. человек), а также в 12 других областях Российской Федерации, остается на вполне приемлемом уровне. Они либо получили гражданство Российской Федерации, либо имеют постоянную регистрацию и пользуются всеми социальными правами на не дискриминационной основе.

Тем не менее, турки-месхетинцы испытывают серьезные трудности в связи с препятствиями (не по вине Российской Федерации) на пути их возвращения на историческую родину. Как известно, Грузия взяла на себя при вступлении в Совет Европы обязательства по репатриации турок-месхетинцев на территорию республики. Это относится прежде всего к туркам-месхетинцам, проживающим в Краснодарском крае. Кроме того, постоянно возрастает дополнительный приток в край граждан турко-месхетинской национальности из Тамбовской и Ростовской областей Российской Федерации, стран СНГ (Узбекистана, Азербайджана и т.д.).

Тем не менее, посещение Крымского, Абинского, Белореченского, Апшеронского районов, станиц Варенниковская, Пшехская, Кубанская Краснодарского края, где компактно проживают более 15 тыс. турок-месхетинцев, показало, что подавляющая часть детей турок-месхетинцев школы, где уже отмечается преобладание числа учащихся турко-месхетинской национальности. Турки-месхетинцы пользуются также услугами здравоохранения, другими социальными правами.

Характерно, что предпринимавшиеся ранее меры со стороны Минфедерации России по переселению в Турцию 22 семей турок-месхетинцев (использовался выкуп принадлежащих им домовладений), не привели к положительным результатам. Практически все выезжавшие на проживание в Турцию турки-месхетинцы возвратились в Краснодарский край.

п. 54-55

Согласно ст. 27 Федерального Закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" в редакции 2000 году под ликвидацией религиозной организации, не прошедшей в установленные сроки перерегистрации, понимается не буквальное запрещение деятельности неперегистрированной религиозной организации, а исключение ее из государственного реестра юридических лиц (по судебному решению). Вместе с тем, даже снятая с регистрации организация может совершать богослужения обучение религии и религиозное воспитание своих последователей, проводить иную деятельность, не требующую правоспособности юридического лица.

Полагаем, что трех лет, прошедших с момента принятия Федерального Закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", вполне достаточно для того, чтобы абсолютное большинство религиозных организаций, которые хотели сохранить статус юридического лица, перерегистрировались.

В Администрацию Президента и Минюст России от религиозных организаций не поступало предложений о получении сроков перерегистрации. Более того, неизвестно и о существовании жалоб религиозных организаций на те или иные проблемы, которые бы связывались с окончанием законодательно установленного срока перерегистрации.

В течение последних полутора лет Правительство и Минюст России прилагали максимум усилий, чтобы активизировать процесс перерегистрации, помочь тем, кто испытывал трудности в подготовке необходимых документов. Российские официальные органы намерены сделать все, чтобы даже отдельные недоразумения в этой области, которые, естественно, исключить невозможно, не приводили к ограничениям прав и свобод личности.

пп. 73, 78

В отношении упоминания в проекте доклада случаев нарушения законодательства органами, ответственными за прием в гражданство и регистрацию, отмечаем, что действия или бездействия государственных и иных органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, затрагивающие право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах Российской Федерации, могут быть обжалованы гражданами в вышестоящий в порядке подчиненности орган, вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу, либо непосредственно в суд.

Согласно статье 46 Конституции Российской Федерации каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Что же касается рекомендации российским властям пересмотреть систему регистрации, то необходимо отметить, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации "Об утверждении правил регистрации и снятия Российской Федерации с регистрационного учета по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию", целью установления регистрационного учета является обеспечение необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Существующая в настоящее время система регистрации распространяется на всех лиц, законно находящихся на территории Российской Федерации и не имеет дискриминационного характера.»