

обзор

minority
rights
group
europe



YOUTH
HUMAN
RIGHTS
MOVEMENT

Защита прав меньшинств и коренных народов Российской Федерации: проблемы и решения для будущего

Федерика Прина (Federica Prina)





Местная жительница Августа Леднева, 60, стоит около пастбища оленей в поселке в тундре, в 85 км. (53 мили) к юго-востоку от города Нарьян-Мар, в северной части России.

Антон Голубев, агенство Рейтер, февраль 2012.

Благодарность

Эта публикация была профинансирована Европейской Комиссией. Содержание отчета является личным мнением Международной Группы по правам национальных меньшинств и не отражает точку зрения Европейской Комиссии.

Об Авторе

Федерина Прина является независимым консультантом по правам меньшинств и, начиная с 2011 года, редактор журнала «Этнополитика и меньшинств в Европе». Между 2011 и 2013 она была исследователем Европейского центра по вопросам меньшинств (Германия), и координировала программу 'Культура и многообразии'.

В 2012 она завершила работу над докторской диссертацией в Школе славянских и восточноевропейских исследований, UCL, исследуя культурные права национальных меньшинств в Российской Федерации. В данный момент она завершает книгу «Национальные меньшинства в путинской России: разнообразие и ассимиляция» (предстоящую от Раутледж, 2015).

Она также работала в качестве руководителя проекта и исследователя для статьи 19, Глобальная кампания за свободу слова (1997-2008), и в различных программах, направленных на содействие свободе средств массовой информации и доступу к информации в странах Восточной Европы и СНГ.

Группа по правам меньшинств Европы

Основанная в 1996 году, Европейская Группа по правам национальных меньшинств, является региональным офисом Международной Группы по правам национальных меньшинств и осуществляет защиту прав меньшинств и коренных народов в странах Европы и Средней Азии посредством образовательных программ, действий в защиту общественных интересов, работы с масс-медиа и создания сети партнерских организаций.

Международная группа по правам меньшинств

Международная группа по правам меньшинств MRG является неправительственной организацией, работающей для обеспечения прав этнических, религиозных и языковых меньшинств и коренных народов во всем мире, а также для расширения сотрудничества и понимания между меньшинствами. Наша деятельность сосредоточена на международной адвокации, обучении, издательской и просветительской деятельности. Мы ориентируемся на потребности, выраженные нашей всемирной партнерской сетью организаций, которые представляют меньшинства и коренные народы.

MRG работает с более чем 150 организациями почти в 50 странах. Наш Управляющий Совет, который собирается дважды в год, имеет члены из 10 различных стран. MRG имеет консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете ООН (ЭКОСОС), и статус наблюдателя при Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН). MRG зарегистрирован в качестве благотворительности и общества с ограниченной гарантией по английскому праву. MRG зарегистрирован в качестве благотворительности под № 282305, и общества ограниченной ответственности под № 1544957.

© Группа по правам меньшинств Европы 2014

Все права защищены

Из этого издания разрешено воспроизводить материалы для обучения или для других некоммерческих целей. Никакая часть этого издания не может быть воспроизведена в любой форме в коммерческих целях без предварительного письменного разрешения владельцев авторских прав. Для получения дополнительной информации, пожалуйста, свяжитесь с MRG. CIP-запись данной публикации можно получить в каталоге Британской национальной библиотеке. ISBN 978-1-907919-50-3 издано в ноябрьский 2014 г.

«Защита прав меньшинств и коренных народов Российской Федерации: проблемы и решения для будущего» издано MRG в качестве вклада в общественное понимание вопроса, который составляет предмет данного исследования. Текст и мнение автора не обязательно отражают коллективную точку зрения MRG.

Защита прав меньшинств и коренных народов Российской Федерации: проблемы и решения для будущего

Федерика Прина (Federica Prina)

Содержание

Защита прав меньшинств и коренных народов Российской Федерации: проблемы и решения для будущего	2
Резюме	3
1. Введение: права меньшинств и коренных народов России	6
1.1 Титульные и нетитульные национальности	6
1.2 Коренные народы	6
1.3 Уязвимые, очевидные меньшинства	7
1.3.1 Трудовые мигранты	7
1.3.2 Цыгане	7
2. Внутреннее и международное законодательство	8
2.1 Внутреннее законодательство	8
2.2 Международные обязательства	8
3. Меньшинства и коренные народы: ключевые проблемы	10
3.1 Дискриминация	10
3.2 Ксенофобия: социальное отношение, публичный дискурс и СМИ	11
3.3 Злоупотребление властью официальными лицами правоохранительных органов	13
3.4 Трудовые мигранты: Эксплуатация и преследование	13
3.5 Произвольный арест и условия содержания под стражей	14
3.6 Лица без российского гражданства	15
3.7 Языковые и культурные права в системе российского образования	15
3.8 Участие в общественной деятельности и консультации	17
3.9 Коренные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока	18
4. Факторы, влияющие на применение механизмов для защиты меньшинств и коренных народов	20
4.1 Выполнение международных обязательств	20
4.2 Внутреннее законодательство: правовая неопределенность и частичная реализация	21
4.3 Неэффективные механизмы для поощрения прав коренных народов и меньшинств	22
4.4 Предубеждение	23
4.5 Препятствия для участия гражданского общества в осуществлении Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств	24
5. Заключение	26
6. Рекомендации	28
примечания	30

Защита прав меньшинств и коренных народов Российской Федерации: проблемы и решения для будущего

Этот отчет предоставляет краткий обзор настоящей ситуации в отношении соблюдения прав меньшинств и коренных народов в России. Он исследует сложности применения международных механизмов для защиты меньшинств и коренных народов, уделяя основное внимание Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, разработанной в Совете Европы, хотя другие международные стандарты (установленные ОБСЕ и Организацией Объединенных Наций) также приняты во внимание. В частности, данный отчет рассматривает сложности в отношении участия гражданского общества в международных наблюдательных механизмах. После введения и краткого обзора внутреннего и международного законодательства, отчет представляет: а) краткий обзор главных проблем, имеющих у представителей меньшинств и коренных народов в России; и б) описание основных факторов, влияющих на применение международных механизмов защиты меньшинств и коренных народов.

Данный отчет был подготовлен на основе данных, собранных в ходе целевой поездки в Россию, которая состоялась с 13 по 25 января 2014. Были проведены встречи с представителями неправительственных организаций (НПО), работающих в области защиты

прав меньшинств и коренных народов, с аналитиками научно-исследовательских институтов в Москве и Санкт-Петербурге, с людьми, работающими или ранее работавшими в качестве официальных лиц, и с членами полуофициальных учреждений, работающих над вопросами, касающимися политики в отношении меньшинств, таких как Общественные Палаты и Национально-культурные автономии. В общей сложности были взяты интервью у 24 человек.¹ Учитывая ограниченность времени и доступных ресурсов, встречи проходили только в Москве и Санкт-Петербурге. Связь посредством электронной почты была установлена с представителями выбранных организаций за пределами двух основных городов. Определенные примеры, приведенные людьми, у которых брали интервью, не используются здесь в качестве единственного свидетельства, они были проверены в контексте всего исследования русскими и международными организациями. Некоторые из утверждений людей, которые разговаривали с MRG, представлены здесь как примеры более общих аспектов, приведенных в отчете.

В интересах конфиденциальности и для обеспечения безопасности опрашиваемых, в данном отчете не представлены имена интервьюируемых.

Резюме

Россия - страна обладающая поразительным уровнем разнообразия. Ее официальная политика и законодательство признают, и частично регулируют вопросы многонационального населения страны. Тем не менее, в стране существуют проблемы с применением внутренних и международных стандартов в отношении защиты прав меньшинств и коренных народов. Уровень серьезности этих проблем значительно варьируется между различными группами населения: некоторые из них находятся в особо уязвимом положении (например, выходцы с Кавказа и из Центральной Азии, цыгане и коренные народы), в то время как другие группы относительно не затронуты дискриминацией, пользуются определенной региональной автономией и их основной проблемой является сохранение их культурной и языковой самобытности, а не защита от нарушения основных прав человека. Среди тех, кто подвергается наибольшему риску, находятся мигранты, особенно с «неславянской внешностью»: они, как правило, испытывают трудности в получении документов, что в сочетании с расовыми предрассудками часто приводит к эксплуатации со стороны работодателей, преследованиям со стороны правоохранительных органов и произвольным арестам, а затем к плохим условиям при заключении и, порой, к жестокому обращению. Бюрократические препоны не только наносят ущерб легализации иностранной рабочей силы, но также легко могут поставить в положение незаконности (и уязвимости) внутренних мигрантов, (которые просто переехали из одного региона России в другой) и лиц без документов. Эта ситуация усугубляется в случае лиц без гражданства, таких, как определенное количество турок-месхетинцев в Краснодарском крае, которые не имея гражданства лишены основных прав таких, как бесплатное здравоохранение. Цыгане страдают от особенно серьезной дискриминации и жестокого обращения в форме сегрегации детей цыган в школе и «специальных операций» полиции, направленных на поселения цыган. В целом российское правительство не может защитить лиц, принадлежащих к меньшинствам, от преступлений на почве ненависти, дискриминации и преследований со стороны сотрудников своих собственных правоохранительных органов.

Расовые предрассудки все больше становятся нормой – начиная от недоверия к некоторым этническим группам и недопущение межэтнических контактов, до расовых нападений и преступлений на почве ненависти. Существует мало возможностей для представителей большинства понять проблемы и интересы меньшинств и коренных народов, поскольку средства массовой информации не уделяют внимания культурному разнообразию – или делают это на поверхностном уровне, а также способствуют укреплению негативных стереотипов на основе этнической принадлежности и предубеждений в адрес конкретных групп. Параллельно с этим общее языковое и культурное разнообразие, которое существует в России, как правило, ослаблено правовой реформой, которая отрицательно сказывается на преподавании и использовании языков коренных народов, особенно в отношении находящихся под угрозой исчезновения языков коренных народов и меньшинств. Коренные народы продолжают страдать от плохих условий жизни и ограниченных возможностей и прав на доступ к природным ресурсам. Возможности для участия в процессе принятия решений для национальных меньшинств и коренных народов остаются без институционализации и являются неэффективными: несмотря на некоторые примеры плодотворного сотрудничества между гражданским обществом и местными или региональными властями, результаты, как правило, зависят от доброй воли отдельных государственных должностных лиц и меняющихся политических условий.

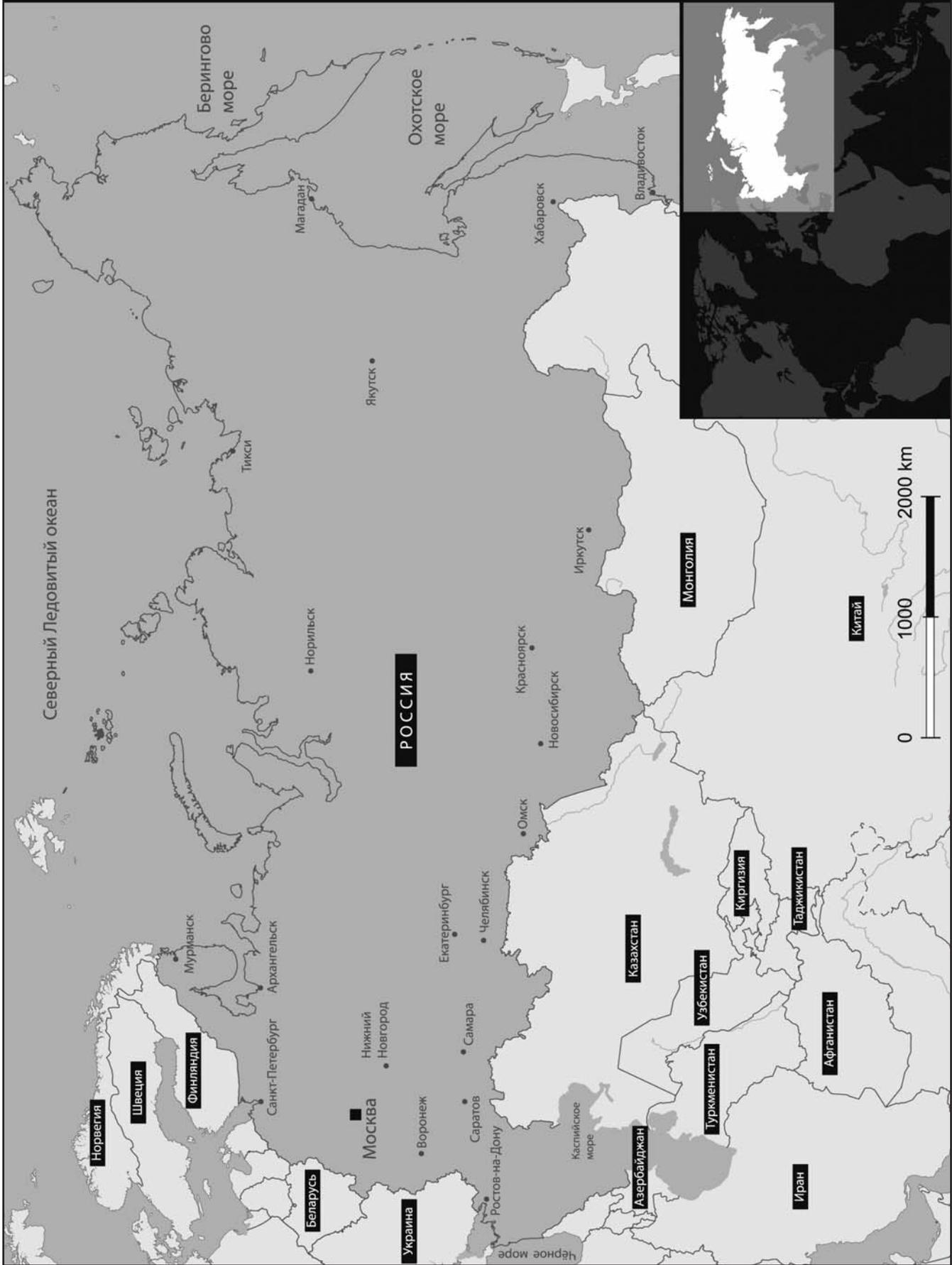
Этот отчет определяет пять основных факторов, которые влияют на применение международных стандартов:

1. разногласия между Россией и Советом Европы по некоторым аспектам применения международных стандартов;
2. правовая неопределенность и избирательное применение внутреннего законодательства;
3. неэффективные механизмы для стимуляции соблюдения прав меньшинств, что связано с ограниченным согласованием между центром и регионами в осуществлении политики в отношении меньшинств;

4. широко распространенные предрассудки, которые приводят к нормализации дискриминации и межэтнической напряженности;
5. препятствия для деятельности гражданского общества.

Последний фактор связан не только с ограниченностью ресурсов, доступных гражданскому обществу, но что более тревожно, с набором мер, которые активно препятствуют их деятельности, например: враждебное по отношению к НПО законодательство, чрезмерно бюрократические системы, а порой и притеснения, в том числе «инспекции».

Россия



1 Введение: права меньшинств и коренных народов России

Россия обладает большим этническим, культурным, религиозным и лингвистическим разнообразием. Согласно переписи населения 2010 года количество людей, которые описывают себя как русских, составляет до 80,9% населения. Татары являются второй по величине этнической группой в стране, составляя 3,87% населения, затем следуют украинцы (1,40%), башкиры (1,15%), чуваша (1,05%), чеченцы (1,04%), армяне (0,86%), авары (0,66 процента) и мордва (0,54%). Остальные 8,5% населения составляют представители большого количества других, гораздо меньших национальностей. Согласно переписи 2010 года кроме русских в стране имеются 193 этнические группы (и подгруппы). В то время как русские склонны идентифицировать себя с русской православной церковью, в 2010 году в России имелось более 16,4 миллионов мусульман, помимо людей, связанных с другими многочисленными вероисповеданиями.³ На русском языке говорит почти все население (99,49 процента), и русский язык и культура в целом доминируют в общественной жизни страны. По официальным данным в 2010 году в России существовало 277 языков, из которых 39 являются языками преподавания в школах и 50 языков изучаются как предмет.⁴

1.1 Титульные и нетитульные национальности

Условия различных меньшинств и коренных народов существенно отличаются в пределах Российской Федерации. Первое основное различие может быть сделано между теми группами, которые принадлежат к титульным и к нетитульным национальностям. Титульные национальности – это те, которым во время советского периода была отведена определенная территория. Образовавшиеся в результате этого территориальные единицы подверглись преобразованию в постсоветский период, например Татарская Автономная Советская Социалистическая Республика стала Республикой Татарстан, которая является одной из составных частей нынешней Российской Федерации. В начале 2014 года⁵ из общего числа 83 территориальных единиц («субъектов») Российской Федерации, 21 субъект являлся этнической республикой.

Однако условия республик сильно различаются, особенно в соотношении представителей титульных национальностей по сравнению с русскими, проживающими в пределах их границ. К примеру, в пределах Республики Татарстан, татары являются численным большинством, и превышают число русских (53,2% татар против 39,7% русских). По данным переписи 2010 года в Республике Карелия⁶ карелы являются очень малочисленным меньшинством: 7,4% по сравнению с 82,2% русских.

В этнических республиках титульные национальности пользуются рядом прав. Среди прочего республики могут принимать конституцию, которая защищает права языка и культуру титульной национальности; в школах изучают, и порой и проводят обучение на языке титульной национальности. Однако получение таких преимуществ от наделения титульным статусом соотносится с местными условиями, например с такими как количество человек и территориальная концентрация лиц, принадлежащих к титульной национальности. Что касается Карелии, конкретные преимущества, вытекающие из наделения титульным статусом, незначительны, учитывая тот факт, что, как отмечалось, карелы составляют только очень небольшое меньшинство в пределах Республики Карелии. Кроме того многие лица, принадлежащие к этническим группам, живут за пределами «своих» республик. К примеру, только 2 миллиона из 5,3 миллионов проживающих в России татар находятся в Республике Татарстан.

Другие меньшинства не имеют преимуществ наличия территориальных единиц в составе России с ограниченной степенью автономии. Некоторые из этих меньшинств являются выходцами из этнически родственных государств, которые были когда-то бывшими советскими республиками, такие как армяне, азербайджанцы, грузины и лица из государств Центральной Азии (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан).

1.2 Коренные народы

«Малочисленные» коренные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока составляют отдельную категорию. Российское законодательство относит их к

«малочисленным» поскольку число лиц, принадлежащих к каждой такой группе, не превышает 50 000. Российское федеральное законодательство предоставляет им особые права в отношении земли и сохранения традиционного образа жизни.⁷ Однако при осуществлении этих прав и в проведении мер защиты коренных народов, официально предоставленных российским законодательством, часто возникают препятствия. Кроме того, уровень жизни, а также уровень образования, как правило, ниже, чем для остальной части населения.

1.3 Уязвимые, очевидные меньшинства

Для практических целей необходимо также отметить дополнительные и решающие различия между меньшинствами, которые имеют «славянскую» и «неславянскую» внешность. Хотя это различие и не является однозначным, ксенофобские настроения, как правило, нацелены, прежде всего, на людей с более темной кожей и, особенно на выходцев с Кавказа и Центральной Азии, а также цыган, хотя порой они также нацелены на африканцев, китайцев и др. Лица, которые также являются лицами без гражданства, помимо того, что они имеют «неславянскую внешность», находятся в положении повышенной уязвимости.



Задержанный нелегальный мигрант из одной из стран бывшего Советского Союза ожидает в камере в отделении полиции в сибирском городе Красноярск. Илья Наумушин, агентство Рейтер, сентябрь 2013.

1.3.1 Трудивые мигранты

Выходцы с Кавказа включают в себя мигрантов из Южного Кавказа, а так же внутренних мигрантов (с российским гражданством и главным образом являющихся выходцами с Северного Кавказа России). Эти группы подвержены особо серьезным формам плохого обращения, и в большинстве не имеют возможности прекратить действия и условия, которые вызывают такую уязвимость. Причины этого можно найти в государственной политике и действиях официальных лиц правоохранительных органов, описанных ниже, а также в широко распространенных и глубоко-закоренелых предубеждениях против отдельных этнических групп. Чеченские войны и случаи Исламского фундаментализма внесли свой дальнейший вклад в создание атмосферы подозрения в отношении выходцев с Северного Кавказа.

1.3.2 Цыгане

Согласно переписи населения 2010 года, в России проживают 205 000 цыган. Их сообщества страдают от низких условий жизни, трудностей в социально-экономической интеграции и, время от времени, сегрегации детей в школах. Поселения для мигрантов и цыган являлись мишенью действий официальных лиц правоохранительных органов.

2 Внутреннее и внешнее законодательство

2.1 Внутреннее законодательство

Глава 2, Статья 19 Российской Конституции 1993 года гарантирует равенство:⁸

«Все равны перед законом и судом».

«Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

Дальнейшие положения о равенстве включены в Статью 136 Уголовного кодекса Российской Федерации.⁹ Статья 282 Уголовного кодекса запрещает «действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды ... по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения,». Статья 29 (2) Конституции предусматривает:

«Не допускается пропаганда или агитация, которая пробуждает социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и враждебность. Запрещается также пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства».

Статья 26 (2) гласит:

«Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества».

Подобное положение можно найти в Статье 68 (3): «Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития».

Закон «О языках народов Российской Федерации» обеспечивает в Статье 9 (2) право получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения. Федеральный закон «О национально-культурной автономии» (№ 74 ФЗ от 17 июня 1996 г.) предусматривает учреждение национально-культурных автономий для «языкового, образовательного и национального культурного развития» сообществ меньшинств. Кроме того, в нем есть определенные условия, защищающие права коренных жителей.

В декабре 2012 года Президент Владимир Путин подписал президентский Декрет «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года» для замены исходной Концепции государственной национальной политики Российской Федерации от 1996 года. Декрет содержит ссылки на защиту языков меньшинств и их культур.¹⁰

2.2 Международные обязательства

В 1969 Россия (тогда Советский Союз) ратифицировала Международную Конвенцию ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а в 1973 году она ратифицировала два главных соглашения прав человека ООН – Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.¹¹ В 1996 Российская Федерация стала членом Совета Европы, а в 1998 она ратифицировала Европейскую конвенцию по правам человека (ЕКПЧ) и Рамочную конвенцию по защите национальных меньшинств (РКЗНМ). Когда она была принята в Совете Европы, Россия также обязалась стать страной членом Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств; однако, хотя Хартия была подписана в 2001 году, ее ратификация все еще находилась в стадии рассмотрения на момент составления этого отчета.

После присоединения к Совету Европы, Россия начала процесс юридической реформы, которая затрагивала принятие новых уголовных и гражданских условий. Статья 15 (4) Конституции объявляет приоритетность международного права над российским правом. Кроме того, Статья 3 Конституционного Закона от 1996 года «О судебной системе Российской

Федерации» обязывает российские суды применять «общеизвестные принципы и нормы международного права и международных соглашений Российской Федерации». ¹³ ЕКПЧ должен быть применен в российских судах на основании Закона от 1998 года «О ратификации конвенции по защите прав

человека и основных свобод». ¹⁴ Постановление Верховного Суда ¹⁵ РФ 2003 года также гласит, что международные договоры Российской Федерации и «общеизвестные принципы и нормы международного права в области прав и свобод человека» имеют прямое действие на территории страны.

3 Национальные меньшинства и коренные народы: ключевые проблемы

3.1 Дискриминация

Различные положения в российском законодательстве поддерживают право на равенство, в то время как дискриминация запрещена в отдельных секторах, например через Трудовой кодекс.¹⁶ Однако, Россия не имеет отдельного законодательного акта, направленного на борьбу с дискриминацией, и обеспечивающего соответствующие положения наряду с определением дискриминации, которые отсутствуют в законодательстве Международные организации неоднократно призывали российское правительство исправить этот недостаток, а так же создать специальный независимый орган для контроля за проявлениями дискриминации и улучшения осведомленности в отношении случаев дискриминации.¹⁷ Хотя количество дел по поводу предполагаемой дискриминации поданных в суд увеличилось в последние годы, судебные слушания все еще чрезвычайно редки по сравнению с количеством сообщений об обычной дискриминации, как в общественном, так и в частном секторе. Небольшое количество дел по поводу случаев дискриминации, которые достигают российских судов, может быть связано с нехваткой понимания дискриминации, несовершенными юридическими средствами и ограниченным доверием к властям, которые должны обеспечивать их соблюдение.¹⁸

Случаи повседневной дискриминации, о которых часто сообщается, как правило, касаются трудоустройства и жилья. Объявления о сдаче квартир в аренду часто сопровождаются примечанием «только для русских» или «только для славян».

Когда я звонил в поисках квартиры для аренды, первое, о чем меня люди спрашивали, был вопрос о моей национальности.¹⁹

Защитник прав человека, Москва, январь 2014 г.

Некоторые люди, принадлежащие к меньшинствам, у которых мы брали интервью, упомянули этнический профайлинг, в ходе которого берутся отпечатки пальцев и делаются фотографии в тех случаях, когда нет никаких законных оснований полагать, что человек совершил преступление. И это делается как «обычная»

процедура, не санкционированная российским законодательством. Например, MRG сообщали о случаях, когда лица с Северного Кавказа при входе в университетское общежитие были подвергнуты специальной проверке, у них были взяты отпечатки пальцев, и они были сфотографированы, в то время как студенты другого этнического происхождения не были подвергнуты той же самой процедуре.²⁰ Точно так же Антидискриминационный центр (АДЦ) «Мемориал» сообщил о существовании «баз данных о цыганах», с регулярным снятием отпечатков пальцев, которое проводится в поселениях цыган, а так же о тех случаях, когда цыган обыскивали и задерживали, несмотря на то, что закон этого не требовал.²¹

Интервьюируемый с чеченским этническим происхождением сообщил, что членам его семьи отказывают в трудоустройстве, когда становится известным этническое происхождение, независимо от их образования и профессиональной квалификации.²² Представителям MRG рассказывали, что заявление-анкета известной российской сети кафе просило претендентов на работу указывать их этническую принадлежность. Согласно сообщениям некоторые люди, принадлежащие к меньшинствам, воздержались от подачи заявления о принятии на работу по причине наличия этого вопроса.²³ Тем временем, стигматизация, так же как отсутствие документов, создают препятствия для уязвимых этнических меньшинств и мигрантов в получении доступа к услугам, таких как здравоохранение и иногда образование, что не дает представителям этих групп возможности пользоваться своими социальными, экономическими и культурными правами.²⁴

Сегрегация и дискриминация детей цыган в российских школах вызывает большое беспокойство.²⁵ Некоторые российские организации, такие как АДЦ «Мемориал», работали над тем, чтобы дать возможность сотрудникам школ почувствовать вредное воздействие такой практики, которая, помимо всего прочего, приводит к более низким образовательным стандартам для детей цыган. Поступали сообщения о том, что в результате таких усилий подобная практика была прекращена в некоторых школах, как например, в городе Троицке (Челябинская Область), в Зеленодольском районе (Республика Татарстан), в

районе Лампового завода (город Пенза) и в городе Астрахань.²⁶ Несмотря на эти и другие подобные улучшения на местном уровне, они остаются недостаточными для решения системных проблем, затрагивающих цыган, такие как широко распространенная дискриминация и сомнительные социально-экономические условия.²⁷

Ситуация с дискриминацией и социальным исключением цыган вряд ли изменится без мер, содействующих интеграции. Однако, структура, работавшая над вопросами изучения культуры цыган и их интеграции, включая разработку образовательных программ, была закрыта в 2013 году, будучи созданной только в 2012 (Российский центр исследований цыганской культуры) в Российском институте культурологии (РИК – часть Министерства культуры); эта структура разработала Концепцию образовательных моделей и программ для цыган РФ, работала над образовательными пособиями и улучшением образовательных стандартов для цыган. В ходе процесса реструктурирования РИК в 2013, Центр исследования цыганской культуры был закрыт одним из первых, что усложнило работу специалистов по цыганской культуре. На жалобу, поданную прежним руководителем Центра, Министерство культуры ответило в июне 2013 письмом (оно находится у MRG), отметив, что «решение о проведении структурных изменений принято руководством Института в ходе разработки Концепции развития и оптимизации деятельности Института в целях совершенствования его работы, развития приоритетных направлений научных исследований...» Последовавшая процедура была «в соответствии Трудовым кодексом Российской Федерации».²⁸

3.2 Ксенофобия: социальное отношение, публичный дискурс и СМИ

Официальные обсуждения разнообразия строятся вокруг понятия многоэтнической страны с различными верованиями. Российская Конституция гласит, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ» (Статья 3 (1)). Хотя русские имеют тенденцию разделять взгляды Русской православной религии, традиционными религиями России признаны четыре религии (православие, ислам, иудаизм и буддизм).²⁹ Языки меньшинств и коренных народов и некоторые религии меньшинств, такие как ислам, иудаизм и буддизм преподаются в школах. Существуют также местные и региональные издания СМИ на языках меньшинств. Однако общественные

обсуждения проявляют тенденцию к патриотическому уклону, в то время как существует много отмеченных случаев распространения предубеждений через СМИ. Расистские, подстрекательские речи также распространяются через Интернет.³⁰

Уровень ксенофобии в России вызывает тревогу. Случаи преступлений на почве ненависти, особенно совершенных неонацистскими группами, привели к нанесению повреждений и убийствам. Существует тенденция, что жертвами таких преступлений становятся опять-таки выходцы из Средней Азии и Кавказа.³¹ Согласно данным, собранным Информационно-аналитическим Центром «СОВА», в 2013 нападения произошли в 32 регионах России и привели к смерти 21 человека и нанесению повреждений 173 людям.³² Начиная с пика уровня преступлений на почве ненависти в 2007-08 гг., данные предлагают, что число преступлений на почве ненависти уменьшилось к 2012 г., из-за совокупного влияния судебного преследования преступлений. Однако уровень этнического насилия больше не снизился к 2013 г.³³ Сотрудники СОВА сообщили:

«Самой большой группой жертв [в 2013 г.] были мигранты из Средней Азии - 13 убитых, 45 раненных (по сравнению с семью убитыми, 36 раненными в 2012 г.). Число жертв с Кавказа значительно увеличилось - трое убитых, 26 раненных (по сравнению с четырьмя убитыми и 14 раненными в 2012 г.). Кроме того, 29 жертв (один убитый, 28 раненных) имели неопределенную "неславянскую" внешность, часто описываемую как "выходец из Азии", так что по всей вероятности, мигранты из Средней Азии также составляют огромное большинство этой группы. Годом ранее соответствующее число составляло 16 человек (один убит, раненные).

Данные могут только быть основанными на тех случаях, о которых сообщалось. О многих других случаях возможно не было сообщено в неправительственные организации по правам человека и в полицию. Люди, принадлежащие к уязвимым этническим группам, часто воздерживаются от поиска помощи полиции при физических нападениях из страха дальнейшей жестокости, или потому, что они находятся в условиях незаконности из-за отсутствия документов. Например, Московская Хельсинкская группа документировала случаи турков месхетинцев на юге России, которые были жертвами этнически-мотивированного насилия (не представителями государственных структур), но воздерживались от заявлений в полицию. Жертвы насилия говорили с правозащитниками о таких случаях,

они боялись обращаться в полицию или боялись того, что эти случаи будут включены в общественные отчеты или сообщения.³⁴ Это указывает на недоверие к официальным лицам правоохранительных органов и на их неспособность (или нежелание) защищать уязвимые группы.

Ксенофобские чувства продолжают быть чрезвычайно широко распространенными. Опрос Левада-Центра, проведенный в октябре 2013 в различных российских городах и областях, показал, что существенная часть русских имела чувства неприязни (30 процентов), раздражение (25 процентов) или страха (6 процентов) к людям из южных республик России (Северный Кавказ), живущий в их городах (в 2008, соответственное количество составляло 14 процентов, 14 процентов и 2 процента). Согласно тому же самому опросу, 66 процентов русских соглашались с лозунгом «Россия для русских», а 71 процент с лозунгом «хватить кормить Кавказ». Высокий процент русских считает, что должны существовать ограничения на разрешение проживания в России для людей с Кавказа (54 процента), из Китая (45 процентов), бывших советских республик (45 процентов) и для цыган (32 процента).³⁵

13 октября 2013 года убийство этнического русского, в совершении которого подозревался этнический азербайджанец, вызвало антимигрантские протесты в Московском районе Бирюлево, которые затем переросли в бунты. Впоследствии насилие распространилось на другие российские города. 14 октября, полиция окружила более чем 1 600 мигрантов и задержала сотни из них.³⁶ Это и другие сводки новостей были переданы по телевидению и широко публиковались. Некоторые из активистов и экспертов, у которых было взято интервью, считают, что такие случаи внесли свой вклад в фактическую нормализацию антимигрантских погромов, создавая впечатление того, что они были неизбежны для защиты русских от иностранцев.³⁷ Действительно, согласно СОВА, эти крупномасштабные антимигрантские кампании стали причиной повышения этнической нетерпимости, и создали благодатную почву для кампании в отношении введения визового режима со странами Средней Азии и Южного Кавказа.³⁸

СМИ вносят свой вклад в формирование общественного отношения к социальным группам, включая меньшинства. В России СМИ используются для консолидации нации, с распространением патриотических сообщений: принадлежащие государству телевизионные каналы, такие как Первый Канал и Россия,³⁹ с 2000-ых годов стремились пробуждать чувство российской гордости после чрезвычайной политической и экономической неустойчивости, вызванной крахом Советского Союза.⁴⁰

Определенные темы включают в себя рассказы об успехах российской империи и Советского Союза, включая информацию о том, что обычно упоминается как «Великая Отечественная Война», и информацию о Русской православной церкви. Первый Канал использует форму «каждодневного патриотизма» в сочетании с очень положительным имиджем Путина и премьер-министра Дмитрия Медведева.⁴¹

Вместе с прославлением в СМИ всего российского, часто также распространяется расизм и предубеждение. Некоторые из опрошенных членов меньшинств упоминают случаи наличия языка вражды в СМИ, а также, плохую подготовку журналистов, которые освещают меэтнические отношения к восприятию культурных различий. Специальный докладчик ООН по вопросам о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости упомянул «распространение расистских и ксенофобских идей и стереотипов растущим сектором СМИ», который внес свой вклад «в отрицательное изображение определенных сообществ и [к] созданию чувства нетерпимости и к развитию ксенофобии».⁴² В частности в СМИ цыгане и таджики часто связаны с торговлей наркотиками и преступлениями, а кавказцы (особенно чеченцы) с терроризмом. Общественные и политические деятели продолжают делать ксенофобские замечания публично, в том числе через СМИ.⁴³ У меньшинств нет никаких механизмов для того, чтобы участвовать в принятии решений по поводу передач, сдерживать возможный этнический уклон или делать освещение событий более чувствительным к культурным различиям.

В целом, российские СМИ не отражают замечательное этническое, культурное и лингвистическое разнообразие, существующее в российском обществе. Охват тем, связанных с меньшинствами и коренными народами, обычно ограничен фестивалями с уклоном на фольклор и главными инцидентами с межэтническим компонентом, такими как бунты и акты насилия ультраправых групп. Даже в этом случае, СМИ не имеют тенденцию освещать общественные дебаты или анализировать первопричины таких инцидентов. СМИ прежде всего руководствуются финансовыми и политическими соображениями, вместо того, чтобы выполнять социальную функцию. Местные СМИ в более бедных регионах особенно часто зависят в плане финансирования от региональных властей или частных спонсоров. Поэтому СМИ избегают освещать или искажают отчеты о событиях, имеющих отношение к деликатным темам. Международные деятели также не свободны от цензуры: заявление прежнего Комиссара Совета Европы по правам человека Альваро Хиль-

Роблес при посещении Краснодара было «полностью подвергнуто цензуре и искривленно» общественным телевизионным каналом после встречи с представителями национальных меньшинств, включая турков месхетинцев.⁴⁴ В своих комментариях Коммиссар выразил свои опасения по поводу этих проблем губернатору Краснодар.⁴⁵

Позитивным развитием ситуации стало учреждение Гильдии межэтнической журналистики, которая освящает вопросы, касающиеся межэтнических отношений, и содействует соблюдению журналистского кодекса этики.⁴⁶ Эти усилия должны быть поддержаны для того, чтобы бросить вызов доминирующим тенденциям СМИ.

3.3 Злоупотребление властью официальными лицами правоохранительных органов

Люди, принадлежащие к определенным этническим группам, особенно те, кто визуально выделяется (неславянская внешность), обычно подвергаются многочисленным действиям, нарушающим их права. Самыми уязвимыми являются цыгане и трудовые мигранты, особенно те, у которых нет легальных документов, позволяющих им жить и работать в той области России, где они проживают. Эта группа также включает людей, не имеющих гражданства, и российских граждан, которые потеряли свои документы или не смогли (или не имели возможности) зарегистрироваться на месте. Отсутствие документов делает таких людей чрезвычайно уязвимыми и беззащитными перед лицом возможных полицейских злоупотреблений – начиная от произвольного задержания до запугивания, насилия, угроз, незаконных обысков и вымогательных взяток.

Милиционеры, как и более широкое общество, часто подвержены влиянию закоренелых предубеждений против членов определенных групп.⁴⁷ Делаются предположения, что цыгане причастны к торговле наркотиками; периодически всплывают даже старые предубеждения о том, что цыгане крадут детей.⁴⁸ Исследование показало, что полицейские часто участвуют в этническом профайлинге. Известное исследование, выполненное российской неправительственной организацией «ЮРИКС» в 2006 году, показало, что в Московском метро темнокожие люди имеют в 22 раза большую вероятность быть остановленными для полицейской проверки.⁴⁹

Лица, принадлежащие к маргинализированным группам, порой подвергаются жестокому и унижающему

достоинство обращению. Женщины, принадлежащие к группам меньшинств, могут быть особенно уязвимыми к определенным формам жестокого обращения. К примеру, были получены многочисленные сообщения о тех случаях, когда женщинам цыганкам обстригали волосы при содержании под арестом. В специфическом контексте цыганской культуры, насильная стрижка волос женщины считается глубоко постыдным актом, который, по словам правозащитника, опрошенного MRG, «сопоставим с изнасилованием».⁵⁰ Женщины цыганки были специально выделены для такого обращения в полицейских участках, в силу также и того, что волосы могут быть проданы для получения финансовой выгоды. Цыгане являются особенно уязвимыми мишенями, поскольку у них часто нет документов, которые либо были утеряны, либо они никогда не имели российского гражданства.⁵¹

Официальные лица правоохранительных органов периодически проводят «специальные операции» направленные против конкретных целевых групп – главным образом в поселениях иммигрантов и цыган. К ним относятся систематические проверки документов, которые, по словам российских неправительственных организаций, «часто принимают форму карательных экспедиций против мигрантов, сопровождающихся вымогательством, расистскими оскорблениями и избиениями».⁵² Ультраправые группы также периодически проводят рейды в целях выявления «незаконных иммигрантов». Этой форме «бдительности» было оказано противодействие с помощью уголовных разбирательств, хотя существуют сообщения о том, что должностные лица Федеральной миграционной службы сотрудничают с этими группами, вовлекая их в спонсируемые государством рейды и проверки.⁵³

С учетом основных проблем, затрагивающих российские полицейские силы и необходимость реформы, российские власти приняли Федеральный закон «О полиции», который вступил в силу в марте 2011 года. Среди прочего закон запрещает жестокое обращение в отношении этнических меньшинств и дискриминацию по любым признакам со стороны правоохранительных органов (статья 7).⁵⁴ Однако принятие этого закона пока не привело к улучшению общей ситуации.⁵⁵

3.4 Трудовые мигранты: Эксплуатация и преследование

Многие иммигранты приезжают в Россию на работу, особенно в целях отправки финансовой помощи своим

семьям, проживающим в странах их происхождения. По данным Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам в 2013 году Россия была второй страной (после США) по количеству международных мигрантов – 11 миллионов из общего количества 232 миллионов международных мигрантов во всем мире.⁵⁶ Перепись 2010 года зарегистрировала 11,2 миллиона человек, родившихся за пределами России и 865 000 иностранцев, постоянно проживающих в России, из которых 42 процента были из Центральной Азии. Существует большой спрос и зависимость от иностранной рабочей силы на российском рынке, особенно в свете демографического спада российского населения.⁵⁷ Существует, однако, очень высокий уровень нелегальной иммиграции ввиду наличия весьма бюрократической системы и обременительных процедур для получения разрешения на работу и регистрации по месту жительства.

Лица из ряда стран Содружества независимых государств могут въезжать в Россию без визы, но им необходимо получить регистрацию места жительства и разрешение на работу. Разрешения на работу выдаются на основе квот – после оценки трудовых потребностей регионов России. Однако методы, используемые для этой оценки, крайне ненадежны. Имеющиеся в наличии квоты заполняются очень быстро, оставляя остальных лиц без возможности работать легально. По мнению некоторых опрошенных экспертов,⁵⁸ системы квот должны быть отменены, поскольку, как сказал один человек, «она просто способствует коррупции».⁵⁹

Другая трудность заключается в регистрации по месту жительства. Даже граждане России обязаны регистрироваться, если они переезжают в другую часть страны. Систему оправдывают целями мониторинга внутренней миграции; официально она заключается в уведомлении местных властей о месте жительства.⁶⁰ Однако регистрация может представлять трудности. Человек не может зарегистрировать себя без жилья, в котором ему может быть незаконно отказано на дискриминационной основе как лицу «неславянской внешности». Кроме того существуют сообщения о том, что сотрудники задерживают или отказывают в регистрации на дискриминационных основаниях, особенно выходцам с Кавказа и цыганам, либо вымогают взятки.⁶¹

Процедура получения разрешения на работу и регистрации настолько враждебна по отношению к иммигрантам, что многие прибегают к помощи посреднических фирм. Эти фирмы предоставляют широкий спектр «услуг»: организацию занятости и подготовку документов, включая медицинские сертификаты. Эти процессы в значительной степени не регулируются, что приводит к случаям, когда эти фирмы

предоставляют фальшивые документы, такие как фальшивая регистрация места жительства, что может создать серьезные проблемы для мигрантов: закон, принятый в конце 2013⁶² года предусматривает уголовную ответственность за фальшивую регистрацию места жительства; непредставление действительной регистрации может наказываться штрафом, принудительными работами или лишением свободы.⁶³

Кроме того посреднические фирмы порой не оплачивают труд работников. Тот факт, что нанимающие компании получают выгоду от труда мигрантов через посреднические фирмы, позволяет им фактически отказываться от многих обязанностей работодателей по отношению к своим работникам (например, охрана труда, техника безопасности и одноразовая выплата заработной платы). Представители уязвимых меньшинств, особенно не имеющие действительных документов, часто не могут получить правовой защиты в случаях мошеннической деятельности работодателей и посреднических фирм или в случае невыплаты их зарплаты. Незаконная деятельность некоторых таких фирм является питательной средой для возникновения еще большей незаконности, так как она повышает вероятность того, что мигранты окажутся в ситуации, в которой у них не будет действительных документов и средств.

30 декабря 2012 года был принят новый закон,⁶⁴ согласно которому иностранные граждане, которые не выезжают из России в 30-дневный срок после окончания срока их легального права нахождения в стране, не смогут вернуться в страну в течение трех лет. Лица, которые нарушили условия их пребывания в стране, депортируются без возможности исправления ситуации путем оплаты штрафа. Кроме того депортации обычно предшествует период в заключении. Как сообщается, когда Московский центр содержания под стражей не мог вместить больше задержанных, были достигнуты «неофициальные соглашения» с Московским городским судом о том, что он будет временно воздерживаться от вынесения решений, связанных с депортацией.⁶⁵ Юрист, который занимается защитой мигрантов и беженцев, утверждал, что таким образом была создана ситуация «правового тупика», где законы являются «абсурдными» и «пишутся не для того, чтобы осуществляться».⁶⁶

3.5 Произвольный арест и условия содержания под стражей

По словам занимающегося защитой мигрантов адвоката, который разговаривал с представителями

MRG,⁶⁷ произвольное содержание под стражей является наиболее острой проблемой, затрагивающей отдельные уязвимые группы, и она имеет неблагоприятное воздействие на внешних и внутренних мигрантов. В частности некоторые группы, например, такие как чеченцы, подвергаются произвольным задержаниям, иногда на основании сфабрикованных обвинений. Сообщалось также о случаях, когда чеченцы были осуждены дважды за одно и то же преступление.⁶⁸

Задержание и жестокое обращение часто идут рука об руку, и общая атмосфера ксенофобии влияет на тюремный персонал, также как и на более широкие слои общества. Так пример, имеются регулярные жалобы на жестокое обращение с чеченскими заключенными, а также на случаи, когда они были не в состоянии получить доступ к медицинской помощи или исповедовать свою религию.⁶⁹ Данные российских неправительственных организаций свидетельствуют о корреляции между возникновением террористических актов и жестоким обращением с заключенными выходцами с Северного Кавказа, которые находятся в заключении.⁷⁰ Наконец, условия в центрах содержания лиц, взятых под стражу в ожидании депортации, также являются крайне плохими, особенно из-за их переполненности.

3.6 Лица без российского гражданства

По оценкам, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) в 2009 году в России было 50 000 лиц без гражданства.⁷¹ Совет Европы уделял большое внимание судьбе турков месхетинцев,⁷² которые относятся к лицам без гражданства, проживающим в России. Эта группа меньшинства была депортирована из Грузии в Центральную Азию в советский период и покинула Центральную Азию в 1989 году из-за проблем безопасности. Они расселены в различных регионах, в том числе в России (особенно в Краснодарском крае), и они испытывали трудности в получении российского гражданства в постсоветский период.⁷³ По данным российских властей почти всем туркам месхетинцам в Краснодарском крае было предоставлено российское гражданство.⁷⁴ Однако этот факт оспаривается активистами по борьбе за права человека, которые утверждают, что на юге России сотни людей до сих пор не получили российское гражданство, несмотря на неоднократные обращения к местным властям. В качестве средства базовой идентификации они могут рассчитывать только на паспорта несуществующего СССР.⁷⁵

Между 2004 и 2007 годами примерно 11 000 турок месхетинцев эмигрировали в Соединенные Штаты,

благодаря программе переселения. Лица без гражданства, которые остаются в Краснодарском крае страдают от широко распространенной дискриминации. Помимо турок-месхетинцев, другие меньшинства пострадали от аналогичной судьбы – батумские курды, хемшилы и езиды.⁷⁶ Отсутствие гражданства на практике приводит к невозможности получения доступа к ряду прав, таких как права на бесплатное медицинское обслуживание, пособия или пенсии. Лица без гражданства не могут быть легально приняты на работу или даже путешествовать (для покупки билета на поезд в России необходимо предъявить паспорт). Хотя дети лиц без гражданства могут обычно ходить в школу, они не могут сдавать экзамены средней школы без паспорта. Из-за отсутствия действительных документов месхетинские турки также не смогли получить финансовую помощь от государства после затопления некоторых деревень в 2012 году.⁷⁷ Правозащитник из Краснодара рассказал MRG, что есть попытки организовать другую программу переселения в Соединенные Штаты.⁷⁸

Другими лицами без российского гражданства, которые испытывают регулярные трудности, являются беженцы. Только 7 процентов заявлений о предоставлении статуса беженца в период между 2007 и 2012 годами были одобрены.⁷⁹ Хотя по закону беженцам должен выдаваться документ с указанием их правового статуса в Российской Федерации, на практике это часто бывает не так. В результате этого они не имеют доступа к основным правам и услугам, а так же подвергаются преследованиям со стороны полиции.⁸⁰

3.7 Языковые и культурные права в системе российского образования

Титульные национальности этнических республик пользуются особыми правами в отношении языка и культуры. Статья 68 Конституции гласит, что хотя русский язык является государственным языком на территории всей Российской Федерации, республики «вправе устанавливать свои собственные государственные языки». Республики могут принимать законы об использовании титульных языков в учреждениях республик наряду с русским языком. Преимущества, вытекающие из прав республик, варьируются от региона к региону. Например, в Республике Татарстан (где татары составляют более половины населения республики) татарский язык является обязательным предметом во всех школах, в том числе для русских; некоторые школы также проводят обучение на татарском языке во всех классах.⁸¹

И наоборот, в Карелии (где карельское население составляет только 7,4%) карельский язык изучается только как факультативный предмет, и уроки составляют от двух до трех часов в неделю вплоть до 11 класса.⁸² Несмотря на эти различия, общая тенденция заключается в общем сокращении возможностей для многообразия. Российские власти заявили в третьем докладе Консультативному комитету по РКНМ (ККРК) (представленном в 2010 году), что «в последние годы, определенное количество субъектов Российской Федерации значительно увеличили свои сети общеобразовательных учебных заведений, которые проводят обучение на родном языке.»⁸³ Однако, наблюдается общее сокращение числа школ, предоставляющих обучение языкам меньшинств и коренных народов и проводящих обучение на этих языках. Например, в Татарстане, по данным властей Татарстана, количество школ с преподаванием на татарском снизилось с 712 (в 2004 году) до 490 (в 2009 году).⁸⁴ В целом обучение языкам меньшинств и коренных народов в качестве предметов, а также преподавание на языках меньшинств, снизилась в 2000-х годах; наблюдается дальнейшее снижение учащихся, получающих образование на языке меньшинств.⁸⁵ В то время как российское правительство в своих докладах Консультативному комитету по РКНМ (ККРК) приводит данные о школах, имеющих курсы языков меньшинств, существует очень мало данных, указывающих на процент преподавания в каждой школе, которое на самом деле проходит фактически на языках меньшинств,⁸⁶ информация, приведенная в докладах, не раскрывает полную картину и поэтому может быть обманчивой.

Закрытие школ, ведущих преподавание на языках меньшинств, прежде всего, связано с низкой рождаемостью и финансовыми трудностями. Эти обстоятельства особенно повлияли на небольшие сельские школы, где сосредоточены представители групп меньшинств, и где языком обучения, скорее всего, был язык этих меньшинств.⁸⁷ В 2011 году сообщалось, что в России каждый год закрывается 700 сельских школ.⁸⁸ Эти школы больше не являются финансово жизнеспособными и обычно закрываются в рамках планов модернизации и «оптимизации» системы образования.⁸⁹ Когда поблизости нет других школ, ведущих преподавание на языке меньшинств, у учащихся нет другого выбора, кроме как записаться в школу, ведущую преподавание на русском языке.⁹⁰ «Оптимизация» системы образования еще больше сказалась на ситуации со школами интернатами детей представителей коренных народов.⁹¹

Законодательные изменения также повлияли на образование, предоставляемое на языках меньшинств. В

2007 году был принят закон № 309,⁹² о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании». Закон создает «единое образовательное пространство»,⁹³ фактически отменив «национальный региональный компонент»; это представляет собой сегмент школьной программы (около 15% учебного времени) для изучения языков меньшинств и культур, которая должна быть разработана в регионах.⁹⁴ Поправки существенно ограничила полномочия принятия решений в отношении учебных программ на уровне этнических республик, повысив роль федерального министерства образования. В то же время Закон предусматривает ряд новых прав и обязанностей самих школ: «участники образовательного процесса» на местном уровне теперь могут разработать значительное количество учебного времени (30 процентов по сравнению с 10 процентами до принятия закона 309).⁹⁵ Выбор учебных программ должен быть сделан «прежде всего, учебными заведениями с учетом потребностей учащихся и их родителей, а также регулируемыми органами образования».⁹⁶ Однако, у школ по сути отсутствуют средства для эффективного использования своих новых прав, а у родителей для того, чтобы требовать их исполнения. Основным недостатком является нехватка ресурсов, особенно в сельских районах, для преподавания языков меньшинств и обучения их культуре. Между тем, сообщается о том, что родители, которые по закону имеют право требовать преподавания таких предметов, часто не были полностью проинформированы в отношении своих прав.⁹⁷

С другой стороны Президентский указ от 2009 года отменил возможность для учащихся сдавать «единый государственный экзамен» (ЕГЭ) по окончании средней школы на одном из языков меньшинств, а не на русском языке. Это особенно сказывается на учащихся Татарстана, где учащиеся школ, ведущих преподавание на татарском языке, ранее имели возможность сдавать экзамен на татарском. Есть признаки того, что в результате действия указа родители стали менее склонны к тому, чтобы посылать своих детей в школы, где татарский язык является основным языком обучения, опасаясь, что дети будут находиться в невыгодном положении при сдаче экзаменов.⁹⁸

Применение Закона 309 вместе с ЕГЭ только на русском языке привели к изучению языков меньшинств только в качестве одного из предметов, но не как язык преподавания. Поэтому, ККРК порекомендовали приложить усилия для освещения родителей о возможностях преподавания на языках меньшинств, а так же «создание климата, способствующего использованию языков меньшинств в повседневной жизни.»⁹⁹

Школы, ведущие преподавание на языках меньшинств или обучающие им, могут быть доступными вне этнических республик там, где есть высокая концентрация представителей определенных групп, а также с учетом спроса и имеющихся ресурсов. В случае групп, не имеющих этнических республик или конкретной территориальной концентрации, соответствующая деятельность проводится неправительственными организациями или активистами: например, усилия по сохранению использования цыганского языка в России остаются без государственной поддержки.¹⁰¹

Между тем Россия продолжает воздерживаться от ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств, несмотря на принятие обязательств по этому поводу при вступлении в Совет Европы.¹⁰¹ Совместная программа Европейского союза и Совета Европы, под названием «Меньшинства в России: развитие культуры, языка, средств массовой информации и гражданское общество» была проведена в период с 2009 по 2011 год при сотрудничестве с Российским Министерством регионального развития. Она направлена на содействие России в ратификации Хартии путем проведения исследований, публичных дискуссий и семинаров. Однако после проведения программы российские власти заявили, что ее выводы «свидетельствуют о том, что применение Хартии не подходит для специфической многоязычной ситуации, имеющейся в Российской Федерации».¹⁰²

3.8 Участие в общественной деятельности и консультациях

Некоторые лица, принадлежащие к меньшинствам и коренным народам, представлены в выборных органах, посредством их участия в основных политических партиях. Однако Россия не имеет никаких специальных мер для обеспечения прав на участие этих групп в выборных органах, таких как резервирование мест в парламенте для меньшинств и представителей коренных народов. Кроме того российское законодательство запрещает создание политических партий по признаку этнической или религиозной принадлежности.¹⁰³

Что касается консультаций, существует две основные формы: одна в рамках системы «Национальной культурной автономии» (НКА) и другая в рамках других многочисленных механизмов консультаций – различных (не НКА) консультативных советов, общественных палат и Домов национальностей.

Закон «О национально-культурной автономии» (закон НКА) определяет НКА как «форму

национально-культурного самоопределения».¹⁰⁴ НКА могут создаваться меньшинствами и коренными народами для того, чтобы «самостоятельно регулировать вопросы сохранения самобытности и развития, языка, образования и национальной культуры».¹⁰⁵ По закону НКА предоставляют возможности для нетитульных меньшинств (меньшинств без территории) или представителей титульных национальностей, проживающих за пределами этнических республик. Смысл заключается в обеспечении механизма для реализации культурных и языковых прав, который не полагается на территориальность. Однако НКА не имеют реальных полномочий развивать политику образование или языковых вопросов, и, учитывая ограниченную эффективность системы, из-за финансовых трудностей и незначительного применения Закона о НКА, они вряд ли отличаются от обычных НПО.¹⁰⁶

Различные консультативные советы также предоставляют некоторые возможности для участия. Одним из главных органов является Консультативный совет по межэтническим отношениям при Министерстве регионального развития (министерство отвечает за политику в отношении национальных меньшинств и коренных народов). Консультативный Совет собирает НКА, которые зарегистрированы на федеральном уровне, после создания сети местных и региональных НКА для конкретного меньшинства.¹⁰⁷ Другие консультативные органы (не исключительно для НКА) включают в себя те, которые действуют на федеральном уровне (Президентский Совет по межнациональным отношениям, председателем которого является сам Путин) и советы, созданные на региональном и местном уровнях. Дискуссии проводятся в других учреждениях, таких как Общественные палаты¹⁰⁸ и Дома национальностей.¹⁰⁹

MRG был проинформирован о некоторых консультациях,¹¹⁰ например тех, которые проходили при создании в 2012 году «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года»: согласно сообщениям, часть консультаций происходила в Московский доме национальностей.¹¹¹ Однако, несмотря на существование консультативных органов, в некоторых случаях принятию решений по вопросам, затрагивающим меньшинства, не предшествовали консультации. Так обстояло дело, например, с принятием Закона 309 о поправках к закону «Об образовании», или учреждению правила о сдаче экзамена только на русском языке.¹¹² Консультативный комитет по РКНМ (ККРК) выразил мнение, что «[т] здесь отсутствует систематическое и последовательное участие представителей меньшинств в принятии решений по вопросам, касающимся их».¹¹³

Аналогичным образом применительно к мониторингу докладов, представляемых в Совет Европы и Организацию Объединенных Наций, были случаи, в которых власти проводили консультации с гражданским обществом, запрашивая и включая в доклады полученную от них информацию. Однако это имело форму эпизодического, а не систематического сотрудничества. ККРК отметил, что, хотя (третий) государственный доклад был подготовлен с использованием данных из различных источников, включая НПО, очень многие из них участвовали в процессе разработки.¹¹⁴ Складывающаяся картина говорит о том, что консультации могут быть плодотворными, но результаты зависят от конкретных (и меняющихся) обстоятельств и отношений между гражданским обществом и отдельными государственными должностными лицами.

Произвольный и изменчивый характер отношений между государственными должностными лицами и гражданским обществом хорошо иллюстрируется случаем (этнической) Республики Марий Эл. Глава Республики Леонид Маркелов, отказавшись, после его избрания в 2000 году, сотрудничать с существующим консультативным советом, Съездом народа мари, и вместо этого создано альтернативное учреждение, Всемарийский Совет, состоящий из тщательно отобранных приверженцев.¹¹⁵ С тех пор отношения между группами Мари и властями Республики ухудшились.¹¹⁶ С другой стороны членам MRG был предоставлен положительный пример, когда два представителя Общественного совета при Главном Управлении внутренних дел Воронежской области принимали участие в дискуссиях.¹¹⁷

Некоторые представители неправительственных организаций, давшие интервью, сообщили, что правительство Российской Федерации предоставило большой объем финансирования для развития гражданского общества и связанных с этим проектов по сравнению с предыдущими годами.¹¹⁸ Однако некоторые из опрошенных отметили, что решения в отношении фондов и бюджетов для деятельности таких учреждений, как Дома национальностей, как правило, не являются прозрачными.¹¹⁹ Ограниченные финансовые ресурсы также остаются проблемой для большинства организаций.¹²⁰

В заключении важно указать, что общественные дискуссии по вопросам коренных народов и меньшинств строятся вокруг их «культурного развития», а не их «прав». В докладе Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) это отношение именуется «фольклоризацией» меньшинств и коренных народов – это ситуация, когда их языковые и культурные права рассматриваются в первую очередь как фольклор.¹²¹

Давший интервью человек, который работал в организации помогающей интеграции иммигрантов, и который сотрудничал с властями, там, где это возможно, сказал: «Вам приходится разделять себя на две части после его избрания в 2000 году, с вашими коллегами вы говорите на одном языке, а с государственными должностными лицами на другом».¹²² Другие сообщали о некоторых возможностях для обсуждения на заседаниях сложных, спорных вопросов, таких как интеграция мигрантов в российское общество.¹²³ Способность поднимать эти темы и находить для них решения, опять-таки по-видимому зависит от обстоятельств и желания государственных должностных лиц.

3.9 Коренные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока

Официальные документы¹²⁴ приводят список 46 различных групп коренных народов. Самая большая группа это ненцы, в которую входят 44 640 человек, самые маленькие имеют лишь несколько сотен представителей или даже меньше (две группы имеют меньше 100 членов).¹²⁵ Статья 69 Конституции гарантирует защиту прав коренных народов.¹²⁶ Конкретное законодательство включает в себя: Закон от 1999 года «О гарантии прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»;¹²⁷ и Закон от 2001 года «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».¹²⁸ Федеральное законодательство предусматривает бесплатное использование земель в районах, традиционно занимаемых коренными народами, в которых они ведут традиционную деятельность, необходимую для их существования («территорий традиционного природопользования»). Другие положения обеспечивают некоторую автономию в отношении учебных заведений. Коренным народам также гарантированы законом некоторые средства контроля, направленные против эксплуатации природных ресурсов в промышленных целях. Закон «Об основных принципах организации общин коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹²⁹ предусматривает формы самоорганизации для общин коренных народов с целью защиты районов, которые они традиционно населяют, и традиционного образа жизни и культуры.¹³⁰

«Концепция устойчивого развития коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

Российской Федерации» была принята в феврале 2009 года.¹³¹ В ней излагается всеобъемлющая федеральная политика в отношении коренных народов от 2009 до 2025 года. Эта политика направлена на повышение социально-экономических условий и уровня жизни и на защиту окружающей среды, культуры и традиционного образа жизни коренных народов.

Несмотря на эти гарантии, существует ряд проблем, связанных с их юридической реализацией. Хотя в прошлом и были выделены ресурсы из федерального бюджета для поддержки общин коренного населения, существует критика этих мер в связи с их нехваткой и неэффективным использованием средств.¹³² Коренные народы продолжают страдать от тяжелых социально-экономических условиях и низкого уровня жизни.¹³³ Несмотря на права на землю и природные ресурсы, о которых говорилось выше, во время написания этого отчета на федеральном уровне не было создано «территорий традиционного природопользования» (хотя некоторые такие районы были созданы на региональном уровне). Отсутствуют механизмы для осуществления соответствующих федеральных положений. Хотя концепция 2009 является всеобъемлющей, она также является слишкомобщей;¹³⁴ как сообщается, прогресс в деле применения концепции был медленным, и средства, выделенные для этого, были недостаточными.¹³⁵

Уровень грамотности и образования коренных народов ниже, чем у остальной части населения.¹³⁶ Коренные народы часто рассредоточены и живут в отдаленных районах; поэтому их дети обычно учатся в школах-интернатах, которые, как рассказывали MRG, как правило, имеют низкий уровень образования.¹³⁷ Кроме того, местные общины не вносят большого вклада в разработку учебных программ в этих школах: учебная программа, прежде всего, определяется федеральными нормами, с добавлением (в ограниченной степени) преподавания языков коренных народов.¹³⁸ Несколько таких языков находятся под угрозой исчезновения:¹³⁹ хотя некоторые учебные материалы и были предоставлены, их ресурсы весьма ограничены. Преподавание этих языков осложняется отдаленностью мест, где проживают общины.¹⁴⁰

Сообщается о том, что федеральные власти проводят консультации при принятии решений, затрагивающих интересы коренных народов. Однако опять же, эффективность участия и консультаций снижена тем, что коренные народы проживают в отдаленных районах, с ограниченными средствами транспорта и связи.¹⁴¹ Проведение консультаций также не гарантируется во всех случаях, и иногда связано с доброй волей местных властей.¹⁴²

Положительный пример представляет собой Ханты-Мансийский автономный округ, который создал в 1996 году Ассамблею представителей коренных малочисленных народов Севера в качестве неотъемлемой части Думы Ханты-Мансийского автономного округа; кроме того три из 21 места в Думе выделяются для представителей коренных народов. Администрация также сотрудничала с организацией коренных народов в ходе выработки политики и принятия законов на региональном уровне.¹⁴³ Еще один положительный пример — уникальный закон Якутии, предусматривающий, что любой проект, который может повлиять на место обитания коренных народов, их культуру и традиционный образ жизни, должен пройти «этнологическую экспертизу» до его осуществления. Оценка рассматривает, будет ли проект иметь неблагоприятное воздействие на условия жизни коренных народов.¹⁴⁴ Такие экспертизы проводятся также и в других регионах, но они продолжают быть необязательными и следование их рекомендациям не является юридически обязательным для компаний.¹⁴⁵

Ассоциация коренных, малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНССиДВ) оказывает помощь коренным народам в судебных разбирательствах в отношении защиты их прав (например, права на землю, специальных рыболовных и охотничьих прав и защиты от эксплуатации природных ресурсов частными предприятиями). По словам юристов, которые работали над этими делами, в России все еще очень мало юристов, специализирующихся в области прав коренных народов. И многие судьи мало знакомы с специальным законодательством по правам коренных народов.¹⁴⁶

4 Факторы, влияющие на применение международных механизмов для защиты меньшинств и коренных народов

На основе приведенного выше обзора и вторичных источников, MRG определил пять основных проблем, препятствующих более эффективному осуществлению РКНМ:

- a) разногласия между Россией и Советом Европы по некоторым аспектам осуществления РКНМ;
- b) проблемы, связанные с внутренним законодательством;
- c) неэффективные механизмы для поощрения прав меньшинств;
- d) предрассудки; и
- e) препятствия для деятельности гражданского общества.

4.1 Выполнение международных обязательств

В определенных случаях позиция российского правительства в отношении применения международных стандартов и позиция Совета Европы полностью не сходятся. Одной из таких областей является вопрос равенства. Например, правительство России (так же, как и российский Конституционный Суд и Верховный Суд) интерпретировали свободное владение русским языком как необходимое условие равенства: единые образовательные стандарты для изучения русского языка по всей Федерации и экзамены только на русском языке (ЕГЭ) были объявлены необходимыми для отстаивания принципа равенства в отношении осуществления права на образование и равных возможностей при поступлении в университет.¹⁴⁷ Кроме того российское правительство возражает против детских садов, работающих исключительно на языках меньшинств, так как они нарушают «*принцип равных возможностей* [курсив добавлен] в образовании, дальнейшей занятости и т.д.»¹⁴⁸ Хотя знание русского языка имеет, конечно же, решающее значение для успешной интеграции меньшинств и коренных народов в российское

общество, международные стандарты скорее интерпретируют равенство не как принудительное единообразие, а как равные возможности, несмотря на культурные, языковые и религиозные различия. РКНМ признает важность государственного языка как объединяющего фактора для интеграции, но также предусматривает активное государственное вмешательство в поощрение развития языка и культуры меньшинств и коренных народов.¹⁴⁹ Такие специальные меры не должны быть интерпретированы как дискриминация или разделение, но как создание подлинного равенства между меньшинством и большинством в использовании всех прав.¹⁵⁰ Чтобы полностью реализовать РКНМ, существует необходимость не только *воздерживаться* от вмешательства в культурные и языковые права этих групп, но и активно *способствовать* им, например, путем разработки языковой политики с конкретным планом действий в отношении поддержки языков коренных народов и меньшинств. Позиция российского правительства предполагает восприятие языкового и культурного разнообразия не как общественного богатства, но скорее как дестабилизирующий фактор.

Другой проблемой является восприятие того, что именно является осуществлением международных обязательств. В своих докладах, Правительство РФ перечисляет ряд мер, таких, как проведение мероприятий и, в соответствующих случаях, принятие нового законодательства. Однако, хотя это, безусловно, может способствовать осуществлению РКНМ, в докладах изложены некоторые детали практических мер и их воздействия. Расплывчатый характер данных в отчетах не позволяет провести оценку отдельных шагов в направлении осуществления. ККРК в своем третьем отчете высказал мнение о том, что, в целом, в отношении проблем, выявленных в предыдущих циклах мониторинга, был достигнут только ограниченный прогресс.¹⁵¹

Были также случаи, в которых российское правительство не приняло резолюции и рекомендации таких органов, как Совет Европы в отношении

этнических меньшинств и коренных народов.¹⁵² Конкретные проблемы, такие например, как проблемы турков месхетинцев до сих пор не были полностью решены. Что касается мнения ККРК, российские власти утверждают, что «мнение ККРК [...] довольно часто неоправданно негативно» в отношении «несколько предвзятой интерпретации российского законодательства и правоприменительной практики».¹⁵³ Аналогичным образом Правительство РФ оспаривает результаты отчета о России 2007 года, сделанного специальным докладчиком ООН по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости,¹⁵⁴ указывая на «далеко идущие выводы [...] на основе недоказанных данных и фальсификаций».¹⁵⁵ Другим примером является то, что Россия в 2014 году по-прежнему воздерживается от ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Действия России предполагают наличие убеждения о том, что ратификация может быть отложена на неопределенный срок, несмотря на юридическое обязательство ратификации, которое Совет Европы призывает Россию соблюдать.

4.2 Внутреннее законодательство: правовая неопределенность и частичная реализация

Осуществление РКНМ требует включения основных принципов в национальное законодательство. Однако следующие вопросы препятствуют развертыванию этих процессов:

1. *Несоответствия между российским законодательством и международным законодательством:* примером является принятие спорных законов, в частности закона об «иностранных агентах».¹⁵⁶ Он влияет на деятельность гражданского общества, требуя от организаций, получающих иностранные фонды и участвующих в «политической деятельности», регистрации в качестве иностранных агентов.
 2. *Отсутствие правовой ясности:* например, российское законодательство не содержит определения «дискриминации», что осложняет осуществление антидискриминационных положений. Кроме того смысл «политическая деятельность» в законе об «иностранных агентах» не была определена и может быть предметом
- широкого толкования. Российское законодательство продолжает подвергаться внесению очень многих (и иногда противоречивых) поправок, что усиливает общую непрозрачность закона.
3. *Декларативный характер положений, касающихся прав коренных народов и меньшинств:* Российская Конституция предусматривает только расплывчатые положения по правам человека (включая права меньшинств и коренных народов). В законодательстве также смутно упоминается, например, право на «сохранение и всестороннее развитие родного языка».¹⁵⁷ Эти расплывчатые формулировки осложняют интерпретацию правовых положений в четкие права меньшинств и коренных народов и оценку того, были ли такие права нарушены. Еще одним примером является Закон о НКА, который, после поправок, внесенных в 2009 году,¹⁵⁸ позволяет НКА получать средства от правительственных органов. Однако не существует никаких фактических обязательств властей обеспечить такое финансирование. «Концепции»¹⁵⁹ состоят главным образом из ряда принципов, за которыми обычно не следуют подзаконные акты или подробные планы действий. Кроме того, гарантии (общие) прав меньшинств и коренных народов, включенные в федеральное законодательство, порой противоречат региональному законодательству.
 4. *Трудности в реализации:* В некоторых случаях принимаются положения, которые могли бы способствовать осуществлению РКНМ, но за ними не следуют эффективные практические шаги по их применению и обеспечению соблюдения. Например Закон «О полиции» вступил в силу в марте 2011 года¹⁶⁰ и правоохранительные органы должны были пройти процесс аттестации их квалификации с учетом новых положений; однако согласно данным российских НПО, злоупотребления полиции в отношении уязвимых групп в целом не сократился в результате этих усилий.¹⁶¹
 5. *Частичная независимость судебной власти:* Российская судебная система все еще не является полностью независимой. Несмотря на важные реформы, которые проходят в системе правосудия с 1993 года, Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов упоминает в отчете 2013 года «о случаях прямых или косвенных угроз и ненадлежащего вмешательства и давления на судей, которые негативно сказываются на независимости и беспристрастности».¹⁶² Кроме того значительный процент судебных решений не реализуется и в назначении судей нет достаточной прозрачности.¹⁶³

4.3 Неэффективные механизмы содействия поощрению соблюдения прав коренных народов и меньшинств

Хотя существует множество институтов, содействующих соблюдению прав коренных народов и меньшинств, в деле обеспечения этих прав, в том числе путем осуществления международных стандартов присутствуют проблемы. Для этого существует ряд причин:

1. *Ограниченная координация между органами, участвующими в применении международных стандартов:* в случае РКНМ Министерство регионального развития несет главную ответственность за ее осуществление и составление периодических докладов для ККРК. Министерство собирает данные из различных регионов для составления докладов о результатах мониторинга каждые пять лет, как того требует РКНМ. Однако исследование MRG¹⁶⁴ указывает на то, что нет никакого конкретного плана осуществления или разработки набора целей и задач для выполнения государственных обязательств согласно РКНМ на региональном и местном уровне. Таким образом, деятельность органов власти на разных уровнях не координируется и не переходит во всеобъемлющую стратегию. ККРК также указал:

*«[т] осуществление политики в отношении меньшинств по-прежнему сдерживается отсутствием консультаций и координации политики в отношении меньшинств и законодательства между субъектами Федерации, а также между региональным и федеральным уровнями, что приводит к различному уровню осуществления прав, закрепленных в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций в различных регионах».*¹⁶⁵

2. *Расплывчатые программы.* Некоторые из этих программ для улучшения условий конкретных меньшинств остаются неясными. Одним из примеров является «Концепция устойчивого развития коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», которая не привела к созданию конкретных механизмов для ее осуществления.¹⁶⁶ Еще одним примером является «Всеобъемлющий план действий для социально-экономического и этнокультурного развития цыган в

Российской Федерации на 2013-2014», принятый Министерством регионального развития в январе 2013 года. По словам активиста прав цыган, план раскрывает «отсутствие понимания проблем в этой области»¹⁶⁷ [о социально-экономической интеграции цыган]. Например, в нем не указывается на необходимость решения проблемы существующей практики сегрегации детей цыган в школах, дискриминации или жестокого обращения со стороны полиции.

3. *Препятствия для участия гражданского общества:* еще одна проблема касается вклада гражданского общества и меньшинств или коренных народов в формирование и осуществление соответствующей политики (и в само применение РКНМ). Закон запрещает создание политических партий по этническому признаку, и, несмотря на федеральную структуру России и (ограниченную) степень делегирования полномочий, страна по-прежнему остается высоко централизованной. Например, в области языков и культуры этнические республики стали свидетелями сокращения автономии в области образования. Оставшиеся возможности для участия меньшинств и представителей коренных народов в процессе принятия решений относятся к консультативным органам. Имеющиеся данные по поводу этих процессов демонстрируют сложную (и неоднородную) картину ситуации. В некоторых случаях совещания консультативных органов могут быть плодотворными; многое зависит от взаимодействия отдельных государственных должностных лиц и лиц, принадлежащих к организациям меньшинств и коренных народов.¹⁶⁸
4. *Специальные механизмы:* как один из бывших чиновников сказал MRG: «не все чиновники одинаковые»: ¹⁶⁹ некоторые из них стремятся оказывать поддержку лицам, принадлежащим к меньшинствам, и организациям коренных народов. Недостатком данного вида сотрудничества является то, что многое зависит от личных отношений, а не наделено законным статусом. Тот же бывший служащий, о котором говорилось выше, сказал MRG: «Поскольку система не работает, подход чиновников и их доброжелательность очень важна». Таким образом, люди без обязательств или опыта в области прав человека (включая права меньшинств и коренных народов) могут быть назначены на важные посты. Представители НПО рассказали MRG, что личное отношение ключевых государственных должностных лиц значительно влияет на их работу.¹⁷⁰ Хотя хорошие личные отношения могут быть полезными, нет никаких гарантий, что они будут долговечными. Руководитель НКА в Москве

отметил, что: «когда есть проблема, мы знаем к кому обратиться для получения информации и найти решение»,¹⁷¹ однако могут быть назначены новые государственные должностные лица или их поддержка может прекратиться. Неформальность и гибкость этих отношений зависит во многом от доброй воли (и личного мнения) отдельных государственных чиновников. Отсутствие институционализации механизмов консультаций означает, что нет никакой гарантии, что рекомендации представителей меньшинств и коренных народов будут включены в процесс принятия решений. Кроме того большое количество консультативных советов приводит к увеличению числа учреждений, которые могут ослабить влияние их индивидуальных усилий.

Результатом является отсутствие гарантий того, что участие будет *эффективным*. Выражение «эффективное участие» включено в Лундские рекомендации ОБСЕ,¹⁷² а также и в статью 15 заключений РКНМ и ККРК. Это означает, что меньшинства и коренные народы должны не только присутствовать в консультативных (или избранных) органах, но также быть в состоянии влиять на принятие решений. В России не существует никаких конкретных механизмов для обеспечения эффективного участия. ККРК ясно дала понять, что она ожидает «проведения более широких консультаций» с гражданским обществом, и в частности с представителями меньшинств и коренных народов, как в будущих циклах мониторинга, так и в осуществлении рекомендаций в отношении прошлых циклов.¹⁷³

Даже тогда, когда представители этих групп имеют возможность участвовать в дискуссиях, и их предложения принимаются для подготовки рабочих и политических документов, отсутствуют механизмы для приведения в действие и осуществления этой политики. Президентский указ 2012 года о стратегии национальной политики содержит несколько ссылок на защиту языков и культуры меньшинств и коренных народов. Однако они сформулированы расплывчато, и документ составляет сборник общих принципов.

4.4 Предубеждение

Факторы, которые препятствуют внедрению РКНМ, также связаны с предубеждениями, которые существуют в российском обществе. Предубеждения могут влиять на официальных лиц правоохранительных органов, а также и на государственных служащих. Существуют, например, свидетельства того, что ксенофобские отношения затрагивают сотрудников полиции, и что некоторые, кажется, истолковывают свою роль как защиту

российского общества от определенных групп (мигранты и цыгане), вместо того, чтобы защитить каждого человека независимо от его/ее этнического, культурного или религиозного происхождения. Роль полиции в защите «России» подчеркивалась во время постоянной широко освещаемой трансляции передачи новостей об облавах на мигрантов, проводимых полицией, особенно после инцидента в Бирюлево.¹⁷⁴ Хотя некоторые шаги уже и были предприняты для того, чтобы изменить полицейскую практику, необходимы более жесткие меры, которые будут указывать на то, что злоупотребление властью со стороны полицейских по отношению к уязвимым меньшинствам недопустимо. Точно так же как и дискриминационное отношение, широко распространена среди общего населения в стране и ксенофобия, которая становится все более стандартным явлением.

Политика в отношении меньшинств в России сосредоточена на двух основных вопросах: во-первых, сдерживание экстремистской деятельности; и во-вторых, содействие развитию культуры меньшинств и коренных народностей (особенно с помощью фестивалей, семинаров и других общественных мероприятий).¹⁷⁵ Эти цели, конечно же, соответствуют целям РКНМ, но они не достаточны для того, чтобы бороться с широко распространенными предубеждениями. В частности необходимо привлечь возможности образования и СМИ для того, чтобы бросить вызов существующему отрицательному восприятию уязвимых групп и видных меньшинств, которые имеют тенденцию быть рассмотренными как обособленные группы и быть подвергнутыми дискриминации. Дополнительные программы должны быть включены в школьные учебные планы и общественные выпуски средств СМИ для того, чтобы содействовать межкультурному диалогу и пониманию. Как минимум, все преподаватели и журналисты должны получить начальную подготовку, которая даст им возможность подходить к своей работе с учетом уважительного отношения к культурным различиям, а также передавать учащимся и зрителям важность межэтнической терпимости.

Важность общественных кампаний, направленных на изменение общего климата нетерпимости была также подчеркнута органами Европейского Совета, особенно в отношении дискриминации. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН), отмечала в своем отчете 2013 года о ситуации в Российской Федерации:

«[В то время как внимание властей сосредоточено на борьбе с насильственным экстремизмом, ненасильственной дискриминации в последние годы отводится второе место. Во многих докладах

указывается, что повседневной дискриминации является очень распространенным явлением. ЕКРН отмечает, что это объясняется главным образом повсеместным отсутствием понимания, даже со стороны некоторых высшестоящих должностных лиц, того что представляет собой дискриминация, а также важности недискриминационного отношения как основополагающего права человека».¹⁷⁶

Аналогично ККРК рекомендовал создание специализированного органа, направленного на борьбу с дискриминацией с учетом необходимости проведения «целевых информационно-просветительских мероприятий для широкой общественности».¹⁷⁷

4.5 Препятствия для участия гражданского общества в осуществлении Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств

Целый ряд высокопрофессиональных российских неправительственных организаций активно участвуют в международном мониторинге, предоставляя информацию для Совета Европы, ООН и ОБСЕ. Ассоциация коренных, малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации также является членом различных международных органов, включая органы ООН.¹⁷⁸

Механизмы участия гражданского общества встроены в процесс мониторинга РКНМ. РКНМ предлагает делать альтернативные (теневые) доклады гражданского общества в рамках своего пятилетнего цикла мониторинга. ККРК проводит встречи с представителями гражданского общества и организаций меньшинств во время своих посещений страны в целях сбора данных для выработки заключений. Представители гражданского общества приглашаются принять участие в мероприятиях Совета Европы по реализации РКНМ и ЕКРН: такие процессы призваны стимулировать трехсторонний обмен мнениями между Советом Европы, российскими властями и гражданским обществом. Однако представители НПО, которые участвовали в интервью, отметили ряд трудностей, как практического, так и политического характера, которые влияют на их участие в международных механизмах мониторинга.

1. *Практические трудности:* они в основном проистекают из ограниченных ресурсов (людских и финансовых) доступных гражданскому обществу. Кроме необходимости обеспечить основные финансовой нужды их организаций, активисты, осуществляющие мониторинг нарушений прав меньшинств, рассказали MRG о том, что такие инциденты не могут освещаться всесторонне и систематически из-за ограниченных возможностей мониторов.¹⁷⁹ Сбор данных о нарушениях прав меньшинств является особенно трудоемким, учитывая то, что о многих случаях не сообщается из-за недоверия некоторых групп к полиции (и ситуации беззакония в такой сфере, как иностранная рабочая сила). Эти трудности привели к тому, что некоторые организации предпочитают не участвовать в международном мониторинге для того, чтобы посвятить свои ограниченные ресурсы другим видам деятельности, таким как правовая защита уязвимых групп населения. Третья группа организаций – это те, кто занимается содействием развитию культур меньшинств путем проведения таких мероприятий как фестивали, эти организации порой не знают о международных стандартах и о том, какое отношение они могут иметь к их деятельности.
2. *Репрессии против гражданского общества:* другие трудности, отмеченные НПО относятся к политической обстановке, в которой происходит мониторинг.¹⁸⁰ Организации, которые участвуют в международных механизмах (главным образом, Совета Европы и ООН), подвергают себя риску, также как и организации, которые занимаются вопросами, которые являются политически чувствительными, например такими, как права цыган и трудовых мигрантов. То, что стало известно как Закон об «иностранцах-агентах»,¹⁸¹ принятый в июне 2012 года, был предметом главной озабоченности. Новые положения вносят поправки в пять законов, регулирующих деятельность НПО, в том числе в Уголовный кодекс. Они требуют, чтобы организации, которые получают иностранное финансирование и участвуют в «политической деятельности», были зарегистрированы в качестве «организации, выполняющей функции иностранного агента». Закон создает две основные проблемы: риск публичного осуждения за сотрудничество с иностранными субъектами (обвинение, которое несет в себе оттенок связи с незаконной деятельностью, такой как шпионаж); и многочисленные обязательства в отношении отчетности и аудита (вдобавок к уже и так обременительной бюрократической системе).

Сообщалось даже о том, представители НКА (не участвующие в политически чувствительной деятельности) пристально контролируются министерством юстиции в отношении их финансов и деятельности.¹⁸² Деятельность организаций может быть приостановлена из-за незначительных технических деталей.

Разные организации испытали различные трудности в результате принятия Закона об «Иностранцах агентах»: против некоторых были возбуждены гражданско-правовые иски (например, АДЦ «Мемориал»), или административные судебные разбирательства (например, Пермский региональный центр по правам человека); деятельность других была приостановлена (например, Голос); на других были наложены серьезные штрафы, которые они были не в состоянии оплатить (например, Костромской центр поддержки общественных инициатив); другие получили предупреждения, что, если они не прекратят свою «политическую деятельность», их действия будут являться нарушением Закона (например, Наблюдение граждан). В отношении других были проведены проверки, но (пока) не последовало никаких дополнительных последствий. В целом это оказало влияние на сотни организаций.¹⁸³

Закон об «Иностранцах агентах» применяется также к организациям меньшинств. В июне 2013 года от Мурманской общественной организации «Ассоциация кольских саамов» в Ловозерском районе потребовали зарегистрироваться в качестве «иностранцев агентов», учитывая, что они получают средства из Финляндии и Швеции. Хотя они только осуществляют мероприятия, связанные с сохранением культуры саами, считается, что перечисленные в ее Уставе цели могут быть истолкованы как «политическая деятельность», учитывая расплывчатый характер выражения.¹⁸⁴

В случае с АДЦ «Мемориал», постановление о том, что их деятельность является «деятельностью НПО, выполняющей функции иностранного агента»,¹⁸⁵ было мотивировано ссылкой на доклад, представленный АДЦ «Мемориал» в Комитет ООН против пыток.¹⁸⁶ Постановление было вынесено, несмотря на заявление Комитета ООН по борьбе с пытками специально по поводу этого дела:

«Россия является государством-участником Конвенции против пыток и таким образом обязана обеспечить то, чтобы никаким группам не грозило преследование за общение с или предоставление информации в Комитет... [Конвенции] [s] Должны быть приняты шаги для обеспечения защиты истца и свидетелей от

*любого жестокого обращения или запугивания в связи с его жалобой или любыми свидетельскими показаниями».*¹⁸⁷

АДЦ «Мемориал» был закрыт в России в апреле 2014 года.¹⁸⁸ С тех пор он продолжает функционировать в качестве организации, официально находящейся за пределами России. Организация далее пожаловалась на письмо, якобы представленное цыганами Ленинградской области российскому прокурору, в котором АДЦ «Мемориал» осуждался за «вмешательство» в их жизнь. «Мемориал» заявил, что «мы совершенно уверены, что это письмо не было написано и даже не было прочитано теми людьми, которые его подписали... Мы глубоко встревожены этой попыткой использовать против нас нищету, недостаток образования и страх людей, о которых мы заботимся».¹⁸⁹

Даже те организации, которые не были непосредственно затронуты законом об «иностранцах агентах», подвергаются угрозе возможных предупреждений и закрытия.¹⁹⁰ Применение законодательства было непредсказуемым; неясность выражения «политическая деятельность» содержит весьма широкое толкование. Некоторые из опрошенных работников НПО считают, что к ним были применены ответные меры за участие в деятельности, которая является политически чувствительной, они также заметили, что другие организации начали использовать более осторожный подход, чтобы избежать подобных результатов.¹⁹¹ Действительно, некоторые организации воздерживались от критики власти на международных форумах, включая Совет Европы и ООН. Различные организации предпочли позиционировать себя более или менее антагонистически по отношению к правительству и более или менее активны в критике правительства.

Такие правовые инициативы как Закон об «иностранцах агентах» приводит к дальнейшему истощению финансовых и людских ресурсов гражданского общества. С тем чтобы предотвратить обвинения в деятельности в качестве иностранных агентов, некоторые организации, просто перестали получать иностранные деньги, хотя это и сказывается на их жизнеспособности. Один работник НПО¹⁹² сказал MRG, что его организация приостановила осуществление большого текущего проекта. В то же время, ограничения на получение иностранных средств не являются новыми: существуют финансовые сдерживающие факторы, такие как высокие налоги, а также проверки.¹⁹³ Кроме того людские ресурсы используются для участия в судебных разбирательствах и для работы с предупреждениями и проверками, отвлекая от нормальной текущей деятельности неправительственных организаций.

5 Заключение

В то время как Россия продолжает оставаться страной с большим разнообразием, в которой есть школы с преподаванием языков национальных меньшинств и коренных народов, и где многие представители меньшинств полностью интегрированы в российское общество, сохраняются также многочисленные, серьезные проблемы. Достигнут лишь ограниченный прогресс в применении международных стандартов защиты, таких как РКНМ, и сохраняется нежелание ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Правительство сообщает в Совет Европы об осуществлении РКНМ, представляя информацию о многочисленных программах защиты меньшинств и коренных народов и поощрения культурного и языкового разнообразия, но они не включают четкий анализ практического воздействия таких программ.

Этот доклад свидетельствует о необходимости принятия срочных мер для содействия соблюдению прав коренных народов и меньшинств и, особенно для защиты уязвимых групп от преступлений на почве ненависти, от дискриминации и преследований со стороны правоохранительных органов. Такие меры должны определить приоритетность принятия способов однозначной юридической защиты в сочетании с их выполнением. В частности, необходимо срочно обратить внимание на удовлетворение конкретных потребностей обособленных групп, таких как цыгане, коренные народы, рабочие-мигранты и лица без гражданства.

Цыгане, мигранты и лица без гражданства подвергаются преследованиям и иногда обращению, унижающему достоинство; в случае коренных народов их географическая изоляция имеет тенденцию идти рука об руку с их политической и социальной изоляцией, и часто сопровождается невозможностью осуществить свои права в отношении доступа к природным ресурсам. Такие уязвимые группы часто страдают от плохих, ниже стандартных условий жизни, плохих возможностей образования и неполноценного доступа к услугам. Решение их конкретных потребностей должно осуществляться с учетом не только культурных различий, но и с учетом гендерных факторов.

Политика в отношении меньшинств и коренных народов должна далее ввести форму участия в принятии

решений, которая является эффективной, в том смысле, что представители этих групп могли бы иметь прямое влияние на процесс принятия решений, особенно в тех областях, которые непосредственно влияют на них. Это будет означать то, что результаты принятия решений не будут являться волей случая, проявляющегося в форме благосклонности и личной заинтересованности государственных должностных лиц.

Учитывая многообразие России, социальная сплоченность является насущной необходимостью; отношение к разнообразию как к потенциальной угрозе стабильности, а не восприятие его как формы общественного богатства может привести к маргинализации и, в некоторых случаях, к радикализации, что является острой проблемой России на Северном Кавказе. Защита меньшинств в России требует принятия надежных мер по повышению осведомленности о проблемах российского общества, которые подрывают мирное сосуществование ее групп (широко распространенной ксенофобией, расовых предрассудках и дискриминации), и необходимости их искоренения. Особое беспокойство вызывают ксенофобные, замечания, распространяемые через средства массовой информации, вместо освещения событий с учетом культурных различий. Аналогичным образом, позитивные действия необходимы для сохранения разнообразия России: многоязычие в России может быть защищено только через языковую политику, которая содержит гомогенизирующие факторы, вытекающие не только из русского национализма, но, как правило, из глобализации мира. Таким образом, эффективная система защиты прав меньшинств и прав коренных народов предполагает наличие среды, где действуют равные возможности без подразумевания насильственной ассимиляции, обеспечивая этим группам возможность быть полноценными членами общества при сохранении их культурной и языковой самобытности (если они этого пожелают). Однако Россия, как представляется, проводит политику, направленную в конечном итоге на выравнивание различий в качестве способа решения сложностей, вызванных ее разнообразием.

Тот факт, что предрассудки становятся нормой жизни в обществе, с широко распространенными ксенофобскими настроениями в различных социальных

секторах, требует энергичных мер, способствующих межэтническому взаимопониманию. Они должны включать распространение объективной информации в отношении меньшинств (включая мигрантов) и коренных народов, их проблем и чаяний, образа жизни, культур и языков через средства массовой информации

и систему образования. Наконец, существует необходимость в создании условий, в которых гражданское общество может свободно действовать без страха запугивания или репрессий, и где могут проходить открытые прения по вопросам, касающимся прав меньшинств и коренных народов.

6 Рекомендации

Международные стандарты

- Разработать всеобъемлющий план осуществления Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (РКНМ) и ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств. Следует активизировать координацию между центральными органами власти и региональными/местными органами власти в реализации этих стандартов.
 - Включать четкие и по возможности измеримые целевые показатели оценки программ, являющихся частью реализации РКНМ, что обеспечит возможность оценки их практического влияния и/или недостатков. Доклады Консультативному комитету по РКНМ (ККРК) должны включать данные о влиянии программ, способствующих осуществлению РКНМ и привлекать к их подготовке лиц, принадлежащих к меньшинствам.
 - Применять совместный подход обмена информацией с соответствующими органами из Совета Европы и ООН для того, чтобы включить рекомендации, вытекающие из международного мониторинга, в политику по вопросам меньшинств и коренных народов.
- «этнологическую экспертизу» запланированных проектов, которые могут повлиять на коренные народы.
 - Прекратить все формы запугивания и преследования НПО правовыми средствами, включая Закон об «иностранных агентах», обеспечив гражданскому обществу возможность работы в благоприятных и свободных условиях.
 - Обеспечить ясность правовых положений, касающихся прав меньшинств и коренных народов и обеспечить профессиональную подготовку судей, которая позволит эффективно решать дела, связанные с этими группами.

Интеграция и защита уязвимых меньшинств и коренных народов

Внутреннее законодательство и осуществление

- Принять четко определенное и всеобъемлющее антидискриминационное законодательство с созданием независимых органов контроля и повышения осведомленности о случаях, когда меньшинства и коренные народы были ограничены в доступе к услугам, занятости, жилью и земельным правам, с особым упором на проблемы женщин, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам.
 - Обозначить районы проживания коренного населения как «территорию традиционного природопользования» на федеральном уровне, как это предусмотрено российским законодательством. Региональные законодательные органы могли бы также принять законы, предполагающие
- Упрощать процедуры легализации рабочих-мигрантов, обеспечивая всем тем, кто въехали в страну для работы легально, возможность формализовать их статус. Следует упростить процедуры регистрации по месту жительства без ненужных или произвольных бюрократических препятствий, а система квот для иностранных рабочих должна быть отменена или смягчена.
 - Внедрить систему срочно предоставить гражданство тех лиц, которые остаются лицами без гражданства и обеспечить, что беженцев и ищущих убежища выдаются юридической документации, что позволяет им получить доступ к основным правам и услугам.
 - Обеспечить полное расследование физических нападений на лиц, принадлежащих к

меньшинствам, с целью привлечения виновных к ответственности.

Официальные лица правоохранительных органов

- Обеспечить обучение официальных лиц правоохранительных органов в целях уничтожения практики «этнического профайлинга». В частности обеспечить, чтобы люди, принадлежащие к меньшинствам, не подвергались дискриминационному отношению в форме необоснованного снятия отпечатков пальцев, фотографирования и сбора данных. А также должны быть предприняты шаги для гарантии того, что люди подвергаются аресту и задержанию только в строгом соответствии с законом, и что условия содержания под стражей являются гуманными.
- Обеспечить расследование случаев преследования, плохого обращения и произвольного ареста представителей меньшинств официальными лицами правоохранительных органов в целях предания виновников суду. Власти должны продемонстрировать, что эти методы не будут считаться допустимыми, назначая серьезные наказания за коррупцию и злоупотребление властью официальными лицами правоохранительных органов, включая вымогательство взяток и отказ осуществлять защиту людей, принадлежащих к группам меньшинств и коренных народов.
- Обеспечить полное осуществление положений, содержащихся в Законе «О полиции», запрещающих жестокость по отношению к этническим меньшинствам, включая необоснованные антимигрантские и антицыганские «погромы». Должны существовать процедуры, обеспечивающие в особенности защиту женщин, принадлежащих к группам меньшинств и коренных народов, от оскорбительного обращения или эксплуатации.

СМИ, образование и межкультурное понимание

- Бросать вызов «нормализации» расового предубеждения и обеспечить использование СМИ как средства к межкультурному диалогу и содействию понимания разнообразия. Среди других мер, журналисты должны получить начальную подготовку в плане освещения межэтнических отношений, должна быть расширена положительная деятельность Гильдии межэтнических журналистов.

- Создать условия для большего разнообразия в СМИ для того, чтобы содействовать пониманию культур и проблем людей, принадлежащих к другим группам. В частности, представители меньшинств должны иметь возможность вносить вклад в принятие решений в отношении радиопередач и продукции печатных СМИ для того, чтобы сдерживать возможный этнический уклон и сделать освещение событий более чувствительным к культурным различиям.
- Преследовать в судебном порядке случаи высказывания ненависти, распространенные через СМИ, и публично осуждать любые ксенофобские замечания, сделанные политическими деятелями и другими общественными деятелями.

Содействие разнообразию

- Развивать всестороннюю языковую политику, проводя консультации с людьми, принадлежащими к группам меньшинств и местных народов, выделять достаточно средств, обеспечивающих школам возможность вести преподавание на языках меньшинств и/или обучать этим языкам.
- Улучшать осведомленность людей, принадлежащих к меньшинствам и местным народам, об их правах потребовать проводить обучение их детей родному языку. Учащиеся, обучение которых проводилось на языке меньшинства, должны также быть в состоянии сдавать выпускной экзамен на том же самом языке.

Участие

- Создать четкие и отлаженные механизмы, которые дадут возможность эффективно включать мнение меньшинств и местных народов в процесс принятия решений. В ходе выработки политики власти должны проводить диалог, особенно в тех случаях, когда это непосредственно затрагивает интересы представителей меньшинств.
- Внести изменения в законодательство, разрешающие формирование политических партий на основе этнической принадлежности.
- Обеспечить систематическое включение мнений меньшинств и местных народов в выработку политического курса. Это должно включать учреждение механизмов, гарантирующих их политическое представление на региональных и местных уровнях.

примечания

- 1 Автор отчета выражает благодарность участникам интервью за их согласие принять участие в опросе и за их время.
- 2 Результаты переписи населения можно найти на сайте http://www.perepis-2010.ru/results_of_the_census/results-inform.php. См. раздел 4, Национальный состав населения Российской Федерации [пункт 1].
- 3 Согласно данным форума Pew Forum, предполагается, что количество мусульман в России увеличится с примерно 16,4 миллионов (2010 г.) до 18,6 миллионов (2030 г.), а их доля от общего населения с 11,7 процентов (2010 г.) до 14,4 процентов (2030 г.). Pew Forum, 'The future of the global Muslim population: Europe' («Будущее глобальное население мусульман: Европа»), 27 January 2011, retrieved 2 May 2014.
- 4 'Comments of the Government of the Russian Federation on the Third Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation', GVT/COM/III (2012)004, 25 July 2012, p. 6. [Правительство Российской Федерации, «Комментарии правительства Российской Федерации на третье заключение Консультативного комитета по осуществлению Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в Российской Федерации», GVT/COM/III (2012)004, 25 июля 2012, ст. 6. Цифра 277 включает языки, на которых говорят иммигранты, вдобавок к языкам, на которых говорят люди, традиционно проживающие в России.]
- 5 Это изменилось в связи с аннексией Крыма и принятия Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ от 21 марта 2014 г. «О присоединении Республики Крым и формирование новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и Севастополя, города федерального значения в Российской Федерации». Этнические украинцы и татары выразили озабоченность по поводу возможной дискриминации и насилия в отношении них. Неустойчивость ситуации привело к тому, что многие татары и этнические украинцы покинули Крым – 3000 крымских татар в апреле 2014 года (данные от Верховного комиссара ООН по правам человека, доклад о положении в области прав человека в Украине, 15 апреля 2014 года, §89; 92). О возможных последствиях аннексии Крыма Россией для Крымских татар см. также Осипов А. 'What do the Crimeans Tatars face in Crimea?' [«С чем сталкиваются татары в Крыму?»], ECMI Issue Brief № 32, 2014 г. http://www.ecmi.de/uploads/tx_ifpubdb/Brief_32.pdf.
- 6 Создана в 1920 году как Карельская Автономная Советская Социалистическая Республика, а позднее включена в Карело-Финскую Советскую Социалистическую Республику.
- 7 Основным законом является Закон № 104-ФЗ от 20 июля 2000 года «Об основных принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».
- 8 Извлечено 15 мая 2014 года, <http://www.constitution.ru/en/10003000-03.htm>.
- 9 Предвидя наказание за «нарушение гражданских прав и свобод, равенства человека и на основании пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, собственности или места жительства, отношения к религии, убеждений или принадлежности к общественным объединениям, правам которых был причинен вред и юридически защищенным интересам отдельных лиц».
- 10 В нем также говорится о том, что русский народ исторически представляют «ядро» союза народов, которые составляют нынешнее российское государство.
- 11 Он, однако, не ратифицировал конвенцию Международной организации труда от 1989 года «Конвенция по вопросам коренных народов и племен» № 169.
- 12 В нем говорится: «Универсально признанные нормы международного права и международных договоров и соглашений Российской Федерации должны быть составной частью ее правовой системы. Если международные договора или соглашения Российской Федерации устанавливают иные правила, чем предусмотренные законом, применяются правила международного договора». [Нурсив добавлен]
- 13 Закон «О судебной системе Российской Федерации», № 1 – ФКЗ от 31 декабря 1996 года.
- 14 Закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод» № 54 - ФЗ от 30 марта 1998 года. Важно отметить, однако, что российский Конституционный суд иногда утверждал, что его решения остаются выше решений Европейского суда по правам человека, в тех (хотя и редких) случаях, в которых закон Европейского суда противоречит российскому законодательству. См. например, Голубкова М. 'КС поставил свои решения выше международных', Российская газета, 7 декабря 2013 года.
- 15 Резолюция пленума Верховного суда Российской Федерации № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международными договорами Российской Федерации», 10 октября 2003 года.
- 16 Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН) оценила антидискриминационные положения Трудового кодекса Российской Федерации как «подробные и прогрессивные», хотя и отметила, что она получила мало информации об осуществлении положений. Совет Европы, доклад *ECRI Report on the Russian Federation (Fourth Monitoring Cycle)* [ЕКРН по Российской Федерации (мониторинг четвертый цикл)], ЕКРН (2013) 40, 20 июня 2013, §64.
- 17 Совет Европы, Консультативного комитета по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (ККРК), *Third Opinion on the Russian Federation* [Третье Мнение о Российской Федерации], ACFC/OP/III (2011) 010, 24 ноября 2011 г., §13, 41-2.
- 18 ККРК, op. cit., §43.
- 19 Опрошенный был внутренним мигрантом с Северного Кавказа, имя нерусского звучания.
- 20 Интервью с представителями правозащитных НПО по защите прав мигрантов, Москва, январь 2014 года.
- 21 АДЦ «Мемориал», «Цыгане, мигранты, активисты: жертвы полицейского насилия», 2012 г.
- 22 Интервью с защитником прав человека, Москва, январь 2014 года.
- 23 Интервью с защитниками прав человека, Москва, январь 2014 года.

- 24 АДЦ «Мемориал», «Дискриминация в отношении осуществления социальных и экономических прав этнических меньшинств и мигрантов в России», 2010 г.
- 25 АДЦ «Мемориал» «Дискриминация и нарушение прав детей цыган в школах Российской Федерации», 2011. См. также ККРК, *op. cit.*, §59; 176.
- 26 Личное общение с представителями АДЦ «Мемориал», февраль 2014 г.
- 27 АДЦ «Мемориал» и СОВА, *Осуществление Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации Российской Федерацией: альтернативный доклад*, 2013 г., с.59.
- 28 Письмо от 6 июня 2013 года, № 1714-06-06, отправленное директором Департамента науки и образования Министерства культуры г-же М.В. Сеславинской.
- 29 Закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», № 125 - ФЗ, 26 сентября 1997 года.
- 30 ЕКРП, *op. cit.*, §106-7.
- 31 СОВА, «Праворадикал расправил плечи. Ксенофобия и радикальный национализм и противодействие им в 2013 году в России, 31 марта 2014 года.
- 32 *Ibid.*
- 33 Постоянно снижалось до 2012 года. В 2013 году снова произошло небольшое увеличение количества этнически мотивированных убийств. Далее следует отметить, что уголовное преследование насилия на этнической почве уменьшилось с 2010 года (91 обвинительный приговор) до 2013 года (32 обвинительных приговоров), тогда как количество осуждения за «пропаганду» увеличилось между 2010 годом (72) и 2013 годом (132), по данным СОВА. Тот факт, что уголовное преследование было больше сосредоточено на ненависти, чем на насилии на этнической почве может объяснить увеличение последнего в 2013 году. См. СОВА, 2014 г., *op. cit.*
- 34 Московская Хельсинкская группа, «Положение турок месхетинцев (ахыска) на юге России – 2014 год». Москва, 2014.
- 35 Левада-центр, «Россияне о миграции и межэтнической напряженности», 5 ноября 2013 года.
- 36 Бакжинска Г. и Белятски И., 'Over 1,600 migrants rounded up after ethnic riots in Moscow' [«Более 1600 мигрантов окружены после этнических беспорядков в Москве»], Рейтер, 14 октября 2013 года.
- 37 Интервью с защитниками прав человека, Москва, январь 2014 г.
- 38 СОВА, *op. cit.*, 2014 г.
- 39 Два из трех главных телевизионных каналов принадлежат государству (51 процент Первого канал, и 100 процентов канала Россия). Третий главный канал, НТВ, является частным, но он принадлежит Газпрому, государственной газовой компании (более чем половина Газпрома, в свою очередь, принадлежит Российскому государству).
- 40 Hutchings, S. and Miazhevich, G., 'Television, Nation Building and the Everyday in Contemporary Russia', *Russian Journal of Communication* [Хатчингс С. и Миажевич Г., «Телевидение, строительство нации и повседневная жизнь в современной России», *Российский Журнал коммуникации*], 3 (3/4), 2010, 178-9.
- 41 *Ibid.*
- 42 Совет по правам человека ООН (UN Human Rights Council – UNHRC), 'Report by the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène' [«Сообщение специального докладчика по вопросам современных форм расизма, расовой дискриминации, ненависти к иностранному и связанной с этим нетерпимости»] Дуду Дьен, 20 мая 2007 г., ООН док. A/HRC/4/19/доп.3, §46.
- 43 ККРК, *op. cit.*, §99-102.
- 44 Европейский Совет, отчет г-на Альваро Хиль-Роблесом, Специального уполномоченного по правам человека о его посещениях Российской Федерации, CommDH (2005) 2, 20 апреля 2005, §446.
- 45 После жалоб Коммиссара, телевизионные каналы повторно передают утверждения, на сей раз полностью. *Ibid.*
- 46 См. вебсайт медиа проекта Национальный Анцент <http://nazaccent.ru/about/>. См. также Совет Европы, *op. cit.*, 2013 г., §99.
- 47 АДЦ «Мемориал», 2012 г., *op. cit.*
- 48 Интервью с защитником прав человека, Санкт-Петербург, январь 2014 г.
- 49 Open Society Institute, «Этническое профилирование в Московском метро», 2006 г.
- 50 Интервью с защитником прав человека, Санкт Петербург, январь 2014 года.
- 51 Некоторые из цыган в России происходят первоначально из Средней Азии или Украины.
- 52 АДЦ «Мемориал» и СОВА, *op. cit.*, ст.19. О полицейских злоупотреблениях в отношении мигрантов, см. также Human Rights Watch (HRW), « «Вы рады обманывать нас?» Эксплуатация строительных работников мигрантов в России», 2009 г.; и АДЦ Мемориал, 2012 г., *op. cit.*
- 53 СОВА, *op. cit.*, 2014.
- 54 Должностные лица полиции обязаны проявлять уважение к культурной и религиозной практике различных этнических и социальных групп (статья 7.1-3).
- 55 Интервью с защитниками прав человека, Москва и Санкт-Петербург, январь 2014 г.
- 56 UN-DESA (ДЭСВ ООН), '232 million international migrants living abroad world-wide – new UN global migration statistics reveal' [«232 миллиона международных мигрантов, живущих за границей во всем мире – обнародована новая статистика ООН о глобальной миграции»], 11 сентября 2003 г.
- 57 Российское население уменьшалось от 148,7 миллионов в 1991 году до 145,1 миллионов (перепись 2002 года), а затем до 142,9 миллионов (перепись 2010 года).
- 58 Интервью с людьми, защищающими права мигрирующих рабочих, Москва, январь 2014 г.
- 59 Интервью с ученым и бывшим общественным официальным деятелем, работающим в области межэтнических отношений, Санкт-Петербург, январь 2014 г.
- 60 Статья 27 Конституции.
- 61 ККРК, *op. cit.*, §51.
- 62 Закон «О внесении изменений в различные законодательные акты Российской Федерации», 376-ФЗ от 21 декабря 2013 года.
- 63 См. также Российская газета: «Путин подписал закон о «резиновых квартирах» », 23 декабря 2013 года.
- 64 Закон «О внесении изменений в статью 26 федерального закона «О порядке выезда и въезда в Российскую Федерацию», № 321 - ФЗ от 30 декабря 2012.
- 65 Ганнушкина С., «Игры с законом», *Права в России*, 24 октября 2013 г.
- 66 *Ibid.*
- 67 Интервью в Москве, январь 2014 г.
- 68 АДЦ «Мемориал» и СОВА, *op. cit.*, ст.18.
- 69 *Ibid.* Сложные условия чеченцев в российских тюрьмах были также документально зарегистрированы сетью «Миграция и право» в докладе «О положении жителей Чечни в Российской Федерации 2007 – 2009 гг.», Москва, 2009 г.
- 70 АДЦ «Мемориал» и СОВА, *op. cit.*, ст.19.
- 71 УВКБ ООН (UNHCR), '2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally-displaced and Stateless Persons' [«Глобальные тенденции 2009 года: беженцы, ищущие убежища, репатрианты, лица, перемещенные внутри страны и лица без гражданства»],

- июнь 2010 года, ст.25, <http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html>. Тот же источник также указывает 79 950 внутренних перемещенных лиц (главным образом в результате конфликтов на Северном Кавказе) и 4 880 беженцев.
- 72 См, например, Совета Европы, 'The Situation of the Deported Meskhetian Population'[«Положение населения депортированных месхетинцев»], резолюция ПАСЕ 1428, 2005.
- 73 В 1944 году по указу Сталина месхетинские турки были насильственно перемещены из области, которую они населяли на Юго-Западе Грузии, в Среднюю Азию. В 1989 году серии беспорядков и насилия против них в Ферганской долине (Центральная Азия) побудили их уехать. Из 50 000 – 70 000 месхетинских турков, которые переехали в Россию, 16 000 - 18 000 поселились в Краснодарском крае, чьи власти отказали им в регистрации по месту жительства на том основании, что их пребывание было «временным». В результате многие турки месхетинцы в Краснодарском крае остались без гражданства.
- 74 Цифры, приведенные в ЕКРН, §134.
- 75 Московская Хельсинкская группа, *op. cit.*
- 76 ККРК, *op. cit.*, §54.
- 77 Московская Хельсинкская группа, *op. cit.*
- 78 Интервью в Москве, январь 2014 г. См. также Риа Новости, 'Citing mistreatment, Turkic group in Russia seeks UK help', [«Ссылаясь на жестокое обращение, тюркская группа в России ищет помощи США – активисты»], 13 сентября 2013 г., <http://en.ria.ru/world/20130914/183425523.html>.
- 79 Данные Федеральной миграционной службы, цитируются в Совете Европы, 2013 г., *op. cit.*, §171.
- 80 ЕКРН, *op. cit.*, §170-72.
- 81 Правительство Российской Федерации, 'Third Report submitted by the Russian Federation Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of Minorities' [Третий доклад, представленный Российской Федерацией в соответствии со статьей 25, пункта 2 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций о защите меньшинств], ACFC/SR/III(2010)005, Приложение 6, Таблица №.1, 9 апреля 2010 г.
- 82 Правительство Российской Федерации в ККРК (приложение 6, таблица № 1) (*ibid.*).
- 83 *Ibid.*, ст.101.
- 84 ККРК, *op. cit.*, §192.
- 85 *Ibid.*; Замятина К., «От возрождения языка для удаления языка? Преподавание титульных языков в национальных республиках постсоветской России», журнал по вопросам меньшинств и этнополитике в Европе, том 11, № 2, 2012, ст. 75-102. <http://www.ecmi.de/publications/detail/issue-22012-vol-11-254/>.
- 86 Правительство Российской Федерации, 2010 г., *op. cit.*, приложение 6, таблица №1.
- 87 Что касается Татарстана и татарских школ см. Симонова, И. 3-2-2007. «Нуда ийти сельской школе», Республика Татарстан, 2 февраля 2007 года.
- 88 Соколова, В. «Серия кардинального образования», Совершенно секретно, 1 апреля 2011 года. Смотрите также Мусина, Р. «Языки в системе образования Республики Татарстан: по материалам данных этносоциологического исследования», Казань, Татарское книжное издательство, 2011 год.
- 89 См. также ККРК, *op. cit.*, §192.
- 90 В некоторых случаях учащиеся могут быть доставлены на автобусах в другие школы. Даже при наличии таких альтернативных решений закрытие школ, ведущих преподавание на языке меньшинства, может иметь неблагоприятное воздействие на использование языков меньшинств в целом. *Ibid.*, §192.
- 91 *Ibid.*
- 92 Закон «О внесении изменений в правовые акты Российской Федерации, изменений в концепцию и структуру государственных образовательных стандартов», от 1 декабря 2007 года № 309 - ФЗ. Закон должен вступил в силу 5 декабря 2007 года, однако дата была перенесена на 1 сентября 2009 года, а затем еще на один год.
- 93 Там же, статья 7(3)(1).
- 94 До поправок, внесенных законом 309, закон «Об образовании» включал три «компонента»: федеральный компонент, региональный компонент и отдельные школы - каждой из них вносили вклад в формирование учебной программы. Помимо федеральных и региональных компонентов, школьный компонент (примерно 10 процентов) может использоваться по усмотрению школы (в том числе развивать преподавание языков меньшинств и культур). Новая редакция Закона «Об образовании» не упоминает такие компоненты.
- 95 Остальные 70 процентов - это Федеральная программа, общая для всех регионов и установленная на федеральном уровне.
- 96 Правительство Российской Федерации, 2010, *op. cit.*, ст. 45. Более подробная информация содержится в федеральных государственных образовательных стандартах, принятых Постановлением Министерства образования и науки Российской Федерации, 17 декабря 2010 г., §25-27.
- 97 Интервью со специалистом образования из Республики Татарстан, Москва, январь 2014 года
- 98 Интервью со специалистом образования из Республики Татарстан, Москва, Январь 2014 года. ККРК, *op. cit.*, §196. Как сообщается даже родителей, которые хотели бы отдавать своих детей в школы, обеспечивающие образование на языке меньшинств в некоторых случаях не могли этого сделать. ККРК, *op. cit.*, §197.
- 99 ККРК, *op. cit.*, §196
- 100 Интервью с активистом прав цыган, Санкт-Петербург, январь 2014 г.
- 101 Когда Россия вступила в Совет Европы в 1996 году, она взяла на себя обязательство ратифицировать Хартию до 28 февраля 1998 года. Россия только подписал этот документ в мае 2001 года, без ратификации. См. ККРК, *op. cit.*, §28.
- 102 Правительство Российской Федерации, 2006 г., *op. cit.* ст.12.
- 103 Статья 9(3) Закона «О политических партиях», № 95-ФЗ от 11 июля 2001 г.
- 104 Закон «О национально-культурной автономии», № 74 - ФЗ от 17 июня 1996 г.
- 105 Полное определение: «Форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан Российской Федерации, идентифицируемых с определенной этнической общиной, оказавшихся в ситуации национального меньшинства на конкретной территории, на основе их добровольно выбранной идентичности с целью самостоятельного регулирования вопросов сохранения их самобытности и развития их языка, образования и национальной культуры» (статья 1 Закон НКА).
- 106 Осипов А., *Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты* Санкт-Петербург: Центр независимых социологических исследований, 2004.
- 107 Только нескольким группам меньшинств удалось зарегистрировать федеральные НКА, учитывая, что этот процесс является сложным и трудоемким.
- 108 Федеральная Общественная палата была учреждена Законом № 32 - ФЗ от 4 апреля 2005 года «Об общественной палате Российской Федерации», для облегчения проведения консультаций с гражданским обществом. Общественные палаты с аналогичными

- обязанностями и процедурами были также созданы на региональном уровне, в том числе в республиках.
- 109 Учреждения, входящие в региональные или местные правительства. Их роль заключается в координации местных мероприятий и проведении дискуссий, а также организации мест для проведения мероприятий и деятельности, организованных группами меньшинств.
- 110 Интервью с защитниками прав человека, Москва и Санкт-Петербург.
- 111 Интервью с общественным официальным лицом, работающим в области межэтнических отношений, Москва, январь 2014 года. Концепцию можно найти на <http://eng.kremlin.ru/news/4011>.
- 112 Интервью со специалистом по образованию из Татарстана, Москвы, января 2014 г.
- 113 НКРК, *op. cit.*, §25; 211-3.
- 114 *Ibid.*, §7.
- 115 Международная Хельсинская Федерация по правам человека и Московская Хельсинская Группа, 2006 г. «Российская Федерация: ситуация с правами человека меньшинства Республики Мари Эль», ст. 49.
- 116 Это привело к созданию 'Recommendation PACE 1775 (2006). Situation of Finno-Ugric and Samoyed Peoples' [«Рекомендации ПАСЕ 1775 (2006). Ситуация с финно-угорскими народами и народом самоедов»], 17 ноября 2006 г. ПАСЕ признал «настроения против меньшинств и действия в Мари Эль под президентством Маркелова».
- 117 Частное общение с активистом защиты прав человека из Воронежа, январь 2014 г.
- 118 Интервью с двумя защитниками прав человека, Москвой, январь 2014 г.
- 119 Интервью с людьми, работающими в сфере защиты прав меньшинства и содействия развитию культур меньшинства, Москва и Санкт-Петербурга, январь 2014 г. Об этом, см. также НКРК, *op. cit.*, §20; 67-70. НКРК призвал к обеспечению большей причастности представителей меньшинства к принятию решений о финансировании, большей ясности критериев финансирования и созданию большего количества возможностей для представителей меньшинства непосредственно управлять целевым капиталом.
- 120 Это было отмечено почти всеми опрашиваемыми, работающими в неправительственных организациях.
- 121 ПАСЕ [ПАСЕ], 'Situation of Finno-Ugric and Samoyed Peoples. Report' [«Ситуация финно-угорских народов и народа самоедов. Отчет»], 26 октября 2006 г.
- 122 Интервью в Санкт-Петербурге, январь 2014 г..
- 123 Интервью с рабочими неправительственной организации и общественным официальным лицом, Москва, январь 2014 г.
- 124 Перечень малочисленных коренных народов России, № 255 от 2000 года и № 760 от 2008 года.
- 125 Например, алеуты (482 человек записаны в переписи 2010 года), ижлоцы (266), вод (64) и коряки (только 4 человека идентифицировали себя в качестве коряков в переписи 2010 года — 3 мужчин и 1 женщина).
- 126 Статья 69 гласит: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международных договоров и соглашений Российской Федерации». О законодательстве, касающемся коренных народов см. Кряжков, В.А., «Коренные малочисленные народы в Российском праве». Издательство Норма, Москва, 2010 г.
- 127 Закон № 82-ФЗ от 30 апреля 1999 г.
- 128 Закон № 49-ФЗ от 7 мая 2001 г.
- 129 Закон № 104-ФЗ от 20 июля 2000 г.
- 130 Другие положения включаются в других законах, таких как Земельный кодекс (2001) и лесной кодекс (1997 г.).
- 131 Постановлением правительства Российской Федерации № 132-р от 4 февраля 2009 года. В октябре 2012 прошло принятие другого постановления (№ 1906-р), о деятельности по реализации концепции в период 2012-2015 гг.
- 132 Совет по правам человека ООН (UN Human Rights Council – UNHRC), 'Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples', James Anaya. Situation in the Russian Federation [«Доклад Специального докладчика о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов»], Джеймс Аная. Положение коренных народов в Российской Федерации], 23 июня 2010, §21.
- 133 *Ibid.*, §59.
- 134 *Ibid.*, §24.
- 135 НКРК, *op. cit.*, §78.
- 136 Совет по правам человека ООН, 2010 г., *op. cit.*, §66.
- 137 Интервью с экспертом по проблемам коренных народов из российского научно-исследовательского института, Москва, январь 2014 г.
- 138 Совет по правам человека ООН, 2010 г., *op. cit.*, §68.
- 139 См. Атлас ЮНЕСКО языков мира, находящихся в опасности, от 15 мая 2014 г., <http://www.unesco.org/culture/languages-atlas/>.
- 140 Интервью с представителем организации, защищающей права коренных народов, Москва, январь 2014. Там были некоторые инициативы «кочевых школ». Совет Европы, 2010 г., *op. cit.*, ст.50.
- 141 Совет по правам человека ООН, 2010 г., *op. cit.*, §53.
- 142 *Ibid.*, §54.
- 143 НКРК, *op. cit.*, §207. Несмотря на это есть некоторые опасения в Ханты Мансийском регионе, например, конфликт между компанией «ЛУКОЙЛ – Западная Сибирь» и сообщество Ханты о разведке нефти в регионах традиционно используемых для оленеводства. АДЦ, АДЦ «Мемориал» принимает участие в форуме ООН «Бизнес и права человека», 6 декабря 2013 г.
- 144 Некоторые из таких оценок см. <http://www.ethnoconsulting.ru>.
- 145 Люди, участвовавшие в опросе и работающие по продвижению прав коренных народов, утверждали, что подобные законы должны быть приняты во всех регионах, где проживают коренные народы. Интервью в Москве, январь 2014.
- 146 Интервью с представителем Организации, защищающей права коренных народов и с экспертом по проблемам коренных народов из российского научно-исследовательского института, Москва, январь 2014 г.
- 147 Конституционный суд РФ, Решение от 16 ноября 2004 года, № 16 – «О конституционности статьи 10(2) Закона Республики Татарстан «о языках народов Республики Татарстан» [...] в связи с жалобой С.И. Халугина и Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан». RSC, Апелляционный суд, решение от 2 июля 2009 года № КАС09-295 «на претензии А.А. Камалова [и других] о формах и порядке проведения государственной экспертизы [...], в соответствии с указом министерства образования и науки Российской Федерации от 28 ноября 2008 года № 362 [...]». Смотрите также аналогичные решения Верховного суда РФ по делам о преподавании государственных языков республик в Карачаево-Черкесии (ВСРФ, решение от 15 апреля 2009 года, № 30-GO9-3) и Дагестане (ВСРФ, решение от 29 апреля 2009 года, № 20-GO9-6.).
- 148 Правительство Российской Федерации, 2010 г, *op. cit.*, ст. 103-4. Это особенно удивительно, что российские власти представили их отказ разрешить эту форму дошкольного образования на языках меньшинств в качестве примера усилий обеспечения равенства в области образования и

- занятости. Несмотря на эту позицию, игнорируются некоторые случаи, в которых меньшинства нуждаются в помощи по улучшению знания русского языка в школе и дошкольном образовании. Примером является то, что цыгане, проживающие в населенных пунктах в сельских районах, обычно начинают обучение в школе с тем же уровнем знания русского языка, что и дети других этнических групп.
- 149 Совет Европы, *РКНМ*, 1995, Статья 5.
- 150 *Ibid.*, Статья 4(2) и Совет Европы, Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств 1992 года, статья 7(2).
- 151 ККРК, *op. cit.*, §9. Российское правительство выражает другое мнение, заявив, что «Российская Федерация последовательно и систематически учитывает в своей юридической практике принятие обязательств и рекомендации, полученные после завершения предыдущих циклов мониторинга Конвенции». Правительство Российской Федерации, 2010 г., *op. cit.*, ст.5.
- 152 Помимо различных резолюций, выпущенных Комитетом министров Совета Европы на основе мнения ККРК, существует несколько рекомендаций Парламентской Ассамблеи Совета Европы, такие как «Рекомендации 1775 (2006). Положение финно-угорских и самоедских народов, 26 октября 2006 г., док. 11087.
- 153 Правительство Российской Федерации, «Комментарии правительства Российской Федерации на второе заключение Консультативного комитета по осуществлению Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в Российской Федерации», получено 11 октября 2006 года, опубликовано 2 мая 2007 года.
- 154 Совет по правам человека ООН, 2007, *op. cit.*
- 155 Ссылаясь на доклад, Постоянный представитель Российской Федерации при ООН, Валерий Лощинин, пожаловался, что «ряд проблем [...] были экстраполированы, те которые не существуют в нашей стране, или не являются действительно настолько серьезными или систематическими [...] доклад является неуместным [...] к сожалению, имели место случаи расизма и этнической нетерпимости. Однако делать далеко идущие выводы [...] на основе недоказанных данных и фальсификации [...] абсурдно.» Заявление посла Валерия Лощинина, опубликованное в СОВА «Открытое письмо Верховному комиссару ООН по правам человека Луизе Арбур», от 10 сентября 2007 года. Письмо было подписано несколькими российскими НПО, которые выступали против интерпретации доклада, сделанной послом Лощининым.
- 156 См. раздел 4.5 ниже, «Препятствия для участия гражданского общества в осуществлении РКНМ».
- 157 Закон «О языках народов Российской Федерации», № 1807-1 от 25 октября 1991 года, изменения внесены Федеральным Законом 126-ФЗ июля 24 1998 г.
- 158 Закон «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О национально-культурной автономии», № 11 - ФЗ от 9 февраля 2009 г.
- 159 Например «Концепция устойчивого развития коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации 2009 года», обсуждалась выше в разделе «2.1 внутреннего законодательства» и «3.9 Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока».
- 160 См. выше, «3.3 Злоупотребления властью сотрудниками правоохранительных органов».
- 161 АДЦ «Мемориал» и СОВА *op. cit.*, ст.19.
- 162 Совет по правам человека ООН, 'Preliminary observations on the official visit to the Russian Federation by the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers' [«Предварительные наблюдения во время официального визита в Российскую Федерацию Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов»], 25 апреля 2013 [http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID 13264 * LangID см также КПЧ ООН, 'The Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Leandro Despouy. Mission to the Russian Federation' \[«Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, Леонардо Деспуй. Миссия в Российской Федерации»\], A/HRC/11/41/Add.2, §94, 23 марта 2009.](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID%2013264%20LangID%20sm%20tanke%20KPC%20OON,%20The%20Report%20of%20the%20Special%20Rapporteur%20on%20the%20independence%20of%20judges%20and%20lawyers,%20Leandro%20Despouy.%20Mission%20to%20the%20Russian%20Federation)
- 163 *Ibid.*, §94.
- 164 Интервью с двумя бывшими государственными служащими, Москва и Санкт-Петербург, январь 2014 г.
- 165 ККРК, *op. cit.*, §9.
- 166 См. выше «Коренные народы».
- 167 Частная коммуникация с активистом прав цыган из Санкт-Петербурга, май 2014 г.
- 168 См. раздел 3.7 выше, «Лингвистические и культурные права в российской системе образования».
- 169 Интервью с ученым и бывшим общественным официальным лицом, работающим в области межэтнических отношений, Санкт-Петербурга, январь 2014 г.
- 170 Интервью с людьми, работающими в сфере содействия соблюдению прав меньшинства и культур меньшинства, Москва и Санкт-Петербург, январь 2014.
- 171 Интервью в Москве, январь 2014 г.
- 172 ОБСЕ Лундские Рекомендации в отношении эффективного участия национальных меньшинств в общественной жизни, 1999 г.
- 173 ККРК, *op. cit.*, §7.
- 174 См. секцию 3.2 выше, «Ненависть к иностранному: Социальные отношения, общественные дискуссии и СМИ».
- 175 В его третьем докладе ККРК, российское правительство заявило, что «этнический экстремизм и преступления ненависти [...] будут рассматривать главным приоритетом в работе правительственных органов Российской Федерации». Правительство Российской Федерации, 2010, *op. cit.*, ст.4.
- 176 ККРК, *op. cit.*, §42.
- 177 ККРК, *op. cit.*, §42.
- 178 Имеет специальный консультативный статус в Экономическом и Социальном Совете ООН, и является наблюдателем в Управляющем совете Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). Является членом Постоянного Форума ООН по вопросам коренных народов, Экспертным механизмом ООН по правам коренных народов, и Рабочей группе ООН по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях.
- 179 Интервью с защитниками прав человека, Москва и Санкт-Петербург, январь 2014 г.
- 180 Интервью с защитниками прав человека, Москва и Санкт-Петербург, январь 2014 г.
- 181 Полное название — Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о регулировании деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов» № 121 - ФЗ, 20 июня 2012 г.
- 182 Интервью с руководителем НКА, Москва, январь 2014 г..
- 183 Human Rights Watch, 'Russia: Updated List of Nongovernmental Organizations Targeted under the "Foreign Agents" Law', [«Обновленный список неправительственных организаций, попавших под воздействие в соответствии с законом «Об иностранных агентах»], 15 мая 2014. <http://www.hrw.org/news/2014/05/15/russia-foreign-agents-law-hits-hundreds-ngos-updated-may-15-2014>. См. Также Human Rights Watch, 'Laws of

- Attrition: Crackdown on Russia's Civil Society after Putin's Return to the Presidency' [«Законы истощения: наступление на гражданское общество в России после возвращения Путина на пост»], 2013 г. http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/russia0413_ForUpload_0.pdf.; и Amnesty International, 'Russia: A year on, Putin's 'foreign agents law' choking freedom' [«Россия: Через год закон Путина «об иностранных агентах» душит свободу»], 20 ноября 2013 г., <http://www.amnesty.org/en/news/russia-year-putin-s-foreign-agents-law-choking-freedom-2013-11-20>.
- 184 «Саами – иностранные агенты», *Радиол Свобода*, 10 июня 2013 г.. <http://www.svoboda.org/content/article/25012719.html/>.
- 185 Постановление Ленинского районного суда, 23 декабря 2013 г.
- 186 Доклад был озаглавлен 'Roma, Migrants, Activists: Victims of Police Abuse' [«Цыгане, мигранты, активисты: жертвы злоупотреблений со стороны полиции»]. Доклад был представлен в ООН до того, как закон «Об иностранных агентах» вступил в силу в ноябре 2012 года. См. «Суд признал «выражение мнения» защитников прав человека политической деятельностью, несмотря на протесты ООН», 24 декабря 2013 г.
- 187 Заявление Георгия Тугуши, Комитет против пыток, докладчик сообщил в ООН пресс-релиз «Русский НПО АДЦ «Мемориал»: эксперты ООН по правам выразили обеспокоенность в отношении решения суда по поводу «иностранцев агентов», 23 декабря 2013 г. <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14137&LangID=E>.
- 188 АДЦ «Мемориал», «АДЦ Мемориал получил уведомление о его ликвидации», 26 апреля 2014 года.
- 189 АДЦ «Мемориал», «Псевдо-цыганское осуждение «псевдо-научной организации АДЦ «Мемориал» », 2 мая 2014 г.
- 190 По поводу репрессий организаций и активистов, защищающих турков месхетинцев в Краснодарском Крае, см. Московская Хельсинская Группа, *Ibid*.
- 191 Интервью с защитниками прав человека, Москва и Санкт-Петербург, январь 2014 г.
- 192 Интервью в Москве, январь 2014 г.
- 193 Поправки к российскому закону в 2006 увеличили уровень государственного расследования таких случаев. Закон № 18-ФЗ от 10 января 2006 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Среди прочих в него внесены поправки к закону № 82 - ФЗ от 19 мая 1995 года «Об общественных организациях». Приток иностранных средств облагается высокими налогами, если иностранные доноры не входят в список аккредитованных институтов.

защита прав меньшинств и коренных народов

minority
rights
group
europe



YOUTH
HUMAN
RIGHTS
MOVEMENT

Защита прав меньшинств и коренных народов Российской Федерации: проблемы и решения для будущего

Этот отчет предоставляет краткий обзор настоящей ситуации в отношении соблюдения прав меньшинств и коренных народов в России. Он исследует сложности применения международных механизмов для защиты меньшинств и коренных народов, уделяя основное внимание Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, разработанной в Совете Европы, хотя другие международные стандарты (установленные ОБСЕ и Организацией Объединенных Наций) также приняты во внимание. В частности данный отчет рассматривает сложности в отношении участия гражданского общества в

международных осмотровых механизмах. После введения и краткого обзора внутреннего и международного законодательства, отчет предоставляет: а) краткий обзор главных проблем, встающих перед представителями меньшинств и коренных народов в России; и б) описание основных факторов, влияющих на применение международных механизмов защиты меньшинств и коренных народов. Он заканчивается серией рекомендаций для улучшения участия, признания и отношении к меньшинствам и коренным народам в стране.

Minority Rights Group Europe 68 Ulloi ut, Budapest 1082, Hungary

Tel +361 327 7038 Fax +36 1 327 7039 Email MRG.Europe@mrgmail.org

Website www.minorityrights.org  www.twitter.com/minorityrights  www.facebook.com/minorityrights

ISBN 978-1-907919-50-3

Visit the **Minority Voices Newsroom** for stories from minorities and indigenous peoples around the world www.minorityvoices.org