



PC.DEL/833/04/Rev.1
14 September 2004

**Organization for Security and Co-operation in Europe
Secretariat**

Original: RUSSIAN

Conference Services

At the request of the Permanent Mission of the Russian Federation, the attached recommendations by Mrs. Elena Mizulina, Deputy Head of Legal Department, State Duma and the Representative of State Duma to the Constitutional Court, Introducer, Session 1 of the OSCE Conference on Tolerance and the Fight against Racism, Xenophobia and Discrimination, 13-14 September 2004, is being distributed to all OSCE delegations.

An English translation will be circulated later.

Доклад

Мизулиной Елены Борисовны

«Право и власть в борьбе с ксенофобией, расизмом и другими формами этнической дискриминации (опыт России)»

Брюссель, 13-14 сентября 2004 года

Дорогие друзья!

Я впервые отступаю от своих принципов, обращаясь к международной аудитории ОБСЕ с этими, а не с привычными для меня словами «уважаемые участники». В России говорят «друзья познаются в несчастье». В трагические для России дни, связанные с событиями в Беслане, вы повели себя как наши друзья. От имени простых россиян я хотела бы поблагодарить вас за ту поддержку и солидарность с нами, которую вы проявили так мгновенно и искренне.

1. Прежде, чем приступить к докладу, хотела бы сделать 3 оговорки:

1) в своем докладе я остановлюсь только на такой разновидности дискриминации, какой является этническая дискриминация, так как этот вид дискриминации наиболее общественно опасен. Даже если единичный акт этнической дискриминации направлен против конкретного человека, он задевает многих, ибо ущемленными и униженными ощущает себя каждый, кто относит себя к той или иной этнической группе. В этом смысле этническая дискриминация всегда затрагивает неопределенный круг лиц. Кроме того, этническая дискриминация тесно связана с национализмом и патриотизмом. Нередко приобретает экстремистские формы, в том числе и террористические. Далеко за примерами ходить не надо. Недавние события в Беслане (Северная Осетия). Нашлись и такие политические силы, которые увидели в этом беспрецедентном по жестокости акте терроризма и насилия по отношению к детям национально-освободительные мотивы;

2) в настоящем докладе используется обобщающее понятие - этническая дискриминация, под которой понимается (исходя из Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, утв. резолюцией 2106 А (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года) - нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии. К ее видам относятся ксенофобия, расизм, антисемитизм, этнический экстремизм. И хотя ксенофобия, казалось бы, выпадает из этого ряда, ибо в буквальном смысле означает страх перед чужим и скорее характеризует настроения, нежели идеологию, однако, проникая в общественное сознание и распространяясь в нем, ксенофобия становится его неотъемлемой частью, определяет идеологию и поведение общества, его отношение к этнической дискриминации. Во всяком случае теми, против кого направлена ксенофобия, она воспринимается именно как унижение, ущемление их человеческого достоинства. Вообще следует заметить, что международное сообщество в сфере борьбы с этнической дискриминацией недалеко продвинулось в упорядочении категориального ряда, унификации важнейших понятий, их разграничении. Между тем каждое из таких понятий важное методологическое основание для организации и координации борьбы с этническими дискриминациями.

Казалось бы, понятие «фашизм» всем очевидно, идеология, основанная на расовом превосходстве арийцев над другими расами и народами. Эта идеология имеет вполне

определенные материальные воплощения, н-р, нацистская атрибутика или символика. Во всяком случае при принятии российского закона о противодействии экстремистской деятельности, несмотря на ожесточенное сопротивление ряда левых политических партий в Государственной Думе, в его статью 1 была включена норма, запрещающая пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения.

Если бы аналогичная определенность в отношении понятия «фашизм» существовала и на уровне международных норм, то вряд ли в августе этого года стала бы возможной церемония открытия памятника воинам 20-й Эстонской дивизии СС в эстонском поселке Лихула в августе с.г., в День восстановления независимости Эстонии. И это в стране, ставшей недавно членом Евросоюза и НАТО. Насколько мне известно, шум по этому поводу, подняли только российская общественность и российская власть. Безразличие международных организаций к такого рода фактам – прекрасный аргумент в пользу тех политических сил в России, которые заявляют, что у России друзей на Западе нет, кругом одним враги;

3) в докладе использован осноанный на национальном праве российский опыт борьбы с этнической дискриминацией. Не потому, что в России это явление встречается чаще. Скорее наоборот. Россия изначально является многоциональной страной. Множество наций здесь мирно уживаются на протяжении многих столетий. Дело в другом. К вызовам 21 века можно почти с полной уверенностью отнести распространение не только международного терроризма, наркотрафика, торговли людьми, но и ксенофобии, расизма, этнического экстремизма, этнической дискриминации. Ксенофобия, этнический экстремизм, все чаще становятся системными факторами, определяющими вектор общественного развития не только в России, но и во многих европейских странах. Причины этого явления, на мой взгляд, связаны,

во-первых, с тем, что после распада СССР открылись наглухо закрытые в течение десятилетий границы государств, входивших в так называемый социалистический лагерь, что повлекло резкое увеличение миграционных потоков. Власти не только России, но и многих страны Европейского Союза реально ощутили на себе проблемы стихийной миграции, недовольство этнического большинства притоком мигрантов, распространение случаев возникновения конфликтов на этнической почве. Социальные проблемы в общественном мнении стали все чаще не политизироваться (когда ответственность возлагается на власть), а этнитизироваться (когда ответственность переносится на "чужие" этнические общности);

во-вторых, в условиях мощного индустриального развития европейских стран, США, активно развивающихся процессов общеевропейской интеграции, усилились тенденции социального расслоения не только в обществе, но и между государствами.

То, что характерно для России, можно наблюдать и в других странах. Поэтому допустимо сформулировать некоторые общие проблемы и рекомендации, исходя из опыта России как одной из стран пространства ОБСЕ.

2. Доклад состоит из двух частей:

1) правовые основы борьбы с этнической дискриминацией в России, практика их применения;

2) некоторые рекомендации по организации международного взаимодействия в этой сфере.

3. Основой для правового противодействия этнической дискриминации в России является норма ст.19 Конституции Российской Федерации. Часть 1 этой статьи устанавливает равенство перед законом и судом, а часть 2 гласит: "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". Однако, серьезные заявки на борьбу с этническими дискриминациями на законодательном уровне Россия сделала, начиная с 2002 года. Сюда следует отнести прежде всего:

Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», который почти в течение 10 лет Государственная Дума отказывалась принять даже в 1 чтении. И только в 2002 г., благодаря тому, что этот закон был внесен новым Президентом России, В.Путиным, этот закон был принят;

поправки в Уголовный кодекс РФ 2002 и особенно 2003 года;

поправки в Кодекс об административных правонарушениях.

К числу наиболее важных законодательных нововведений в законе «О противодействии экстремистской деятельности» относятся:

1) понятие экстремистской деятельности (ст.1), к которой относится деятельность и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию; унижение национального достоинства; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения; финансирование указанной деятельности либо иное содействие ее осуществлению или совершению указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления указанной деятельности финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально - технической базы, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных материально - технических средств.

Замечу, что современная ксенофобия всегда политически и идеологически окрашена. Она тесно связана с национализмом и патриотизмом. Более того, современный национализм - именно выражение ксенофобии, один из ее видов.

Очевидно, что чувство принадлежности к нации, этносу, чувство национальной гордости нормально и неискоренимо. Другое дело - гипертрофированное, деформированное национальное чувство, составляющее ядро национализма. Национальное отделяет от националистического тонкая, подвижная, не всегда уловимая грань, между ними масса взаимопереходов. Однако это качественно разные явления. От национального отречься нельзя, националистическое опасно (в том числе и для его носителей). Национальное открыто и дружелюбно, националистическое - закрыто и агрессивно. Патриотизм принципиально отличается от национализма. Патриотизм - это прежде всего любовь к своему отечеству, к своему народу. Национализм - это прежде всего ненависть к чужому отечеству и к другому народу (или народам). Язык патриотизма - это язык любви. Язык национализма - это язык вражды.

Между тем патриотизм - одна из излюбленных «одежд» национализма. Это излюбленная маска националистов. Их патриотизм - с пеной на губах. Это не проявление любви к родине, а школа ненависти. Ненависти к врагам, внутренним и внешним, которые, по мнению националистов, спят и видят как бы Россию уничтожить, расчленив или, по крайней мере, превратить в колонию. "Единственное, что может сплотить нацию, - это враги" - так Умберто Эко характеризовал психологию националистов. Важно научиться разоблачать ксенофобов, антисемитов, националистов, прикидывающихся патриотами. И здесь без гласности, без обмена взаимной информацией, без установления единых правовых стандартов, которые бы позволили различать эти явления, нам не обойтись. Мы в России остро ощутили потребность в создании специального независимого экспертного центра. Возможно было бы оправдано создание такого центра и на международном уровне;

2) Создание «федерального списка экстремистских материалов». Этот список должен формироваться на основании судебных решений о признании информационных материалов экстремистскими, а, следовательно, не подлежащими распространению на территории Российской Федерации. Такой список мог бы быть полезен, чтобы не проводить каждый раз детального разбирательства, является "Main Kampf" или фальшивка "Катехизис еврея" запрещенным материалом или нет;

3) Установление, по решению суда, ограничений на доступ лицам, участвовавшим в осуществлении экстремисткой деятельности, к государственной, муниципальной и некоторым другим видам службы (ст. 15);

4) наделение Генерального прокурора РФ и подчиненных ему соответствующих прокуроров полномочиями выносить предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности. Кроме того, такое предупреждение может быть основанием для ликвидации общественного объединения или прекращения деятельности средства массовой информации (ст.7 и 8). Правда, статистические данные работы прокуратуры пока не содержат специального раздела, который бы фиксировал статданные такого рода предупреждений. Но о некоторых фактах нам известно. Так, на основании данного федерального закона 10 октября 2002 года 4 сентября 2002 г. Омский областной суд удовлетворил иск прокурора Омской области и признал недействительной регистрацию омской организации Российского национального единства, так как ее деятельность противоречила, по мнению суда, законам «Об общественных организациях», «О противодействии экстремистской деятельности» и «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне».

2 октября 2003 года прокурор Краснодарского края обратился в Краснодарский краевой суд с заявлением о запрещении деятельности религиозной группы - Краснодарской Православной Славянской Общины "ВЕК РА" (Ведическая Культура Российских Ариев) Скифской Веси Рассении Древнерусской Инглистической церкви Православных Староверов - Инглингов (далее - Краснодарская Православная Славянская Община "ВЕК РА"), которая использовала символику отдельных солярных знаков (свастик), сходных с нацистской символикой или атрибутикой. Определением Краснодарского краевого суда от 24 октября 2003 года это заявление принято к производству, а определением от 18 ноября 2003 года назначена комплексная экспертиза с включением в состав группы экспертов специалистов в области языкознания, религии, истории. Окончательное решение по данному делу не принято только потому, что данная организация обжаловала конституционность федерального закона о противодействии экстремистской деятельности в Конституционный Суд РФ. 8 апреля с.г. Конституционный Суд РФ отказал в рассмотрении данной жалобы, указав на то, что данное дело подведомственно суду общей юрисдикции. Так что в ближайшее время судьба данного дела будет решена окончательно;

5) обязанность общественных объединений заявлять о своем несогласии с экстремистскими заявлениями членов своего руководства, в противном случае такие заявления могут рассматриваться как признаки экстремистской деятельности всей организации (ч.3 ст.15);

б) положение, предусматривающее, что деятельность общественного или религиозного объединения с принятием закона может быть приостановлена в административном порядке, правда, лишь вплоть до рассмотрения судом вопроса о его ликвидации (ст. 10);

7) Введение ответственности должностного лица не только за высказывания экстремистского характера, но и непринятие им, в соответствии с его компетенцией, мер по пресечению экстремистской деятельности (ст. 14). Еще совсем недавно, если бы мне кто-то сказал, что в России может быть снят с должности человек, допустивший антисемитские высказывания, я бы не поверила. Сегодня – это уже реальность. Вице-премьер Республики Горный Алтай в апреле с.г. был снят с должности "за несоответствие служебному положению" после того, как в интервью одной из местных газет намекнул на нерусскость

премьер-министра Фрадкова. Республиканская прокуратура объявила о начале проверки по данному факту, нет ли в его высказываниях разжигания национальной розни, и назначила психо-социологическую экспертизу в одном из профильных институтов Новосибирска. Конечно, еще не во всех уголках России, прокуратура действует так принципиально, применяя закон. Однако, правовые прецеденты уже есть;

Уголовный кодекс России содержит систему норм, направленных на борьбу с этническими дискриминациями:

1) Ст.63 (часть 1, подпункт «е») к числу обстоятельств, отягчающих наказание относит совершение преступления по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды, из мести за правомерные действия других лиц а также с целью скрыть другое преступление или облегчить его совершение;

2) Ст.105 (часть 2, подпункт «л») к числу квалифицирующих признаков умышленного убийства относит убийство по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды либо кровной мести. Под убийством на национальной почве понимается убийство, совершенное ввиду осознанной неприязни убийцы к национальности или расе погибшего.

Сразу оговоримся, что точной статистики подобных убийств пока не существует, поскольку правоохранительные органы России до недавнего времени не были заинтересованы в появлении в отчетах материалов о подобных убийствах. Однако, уже не редкость – приговоры, вынесенные по статьям УК, предусматривающим уголовную ответственность за преступления на национальной почве.

Больше всего случаев убийств на национальной почве зафиксировано в последние годы в Санкт-Петербурге. На втором месте - Москва. На третьем месте - Волгоград. Зафиксированы убийства на национальной почве и в других городах России. Если говорить о национальном составе убитых, то первое место среди них занимают выходцы с Кавказа (11 человек), затем следуют уроженцы Средней Азии (8 человек). Таким образом, абсолютное большинство погибших - бывшие советские граждане или их прямые потомки. Кроме того, среди убитых есть афганцы (2 человека), корейцы (2 человека), африканцы (2 человека), а также сирийцы, индусы и ненцы (по 1 человеку);

3) Ст.136 «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина» ФЗ от 08.12.2003 № 162-ФЗ дополнена словом «дискриминация». Впервые само понятие «дискриминация» включено в закон и начинает постепенно приживаться в нашем праве.

Максимальное наказание, предусмотренное этой статьей, составляет 2 года лишения свободы, а с использованием служебного положения – 5;

4) ст.282 УК РФ «Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды» изменена ФЗ от 08.12.2003 № 162-ФЗ.

Новый состав не только расширен за счет включения признаков пола, языка, происхождения и принадлежности к социальной группе, но и такое деяние, как унижение достоинства теперь является преступным по всем перечисленным в статье признакам, а не только по национальному.

Очень важно расширение "репертуара" наказаний в первой части и особенно во второй ее части, где раньше было только лишение свободы. Все это совершенно правомерно по отношению к ненасильственному преступлению, которое к тому же может быть весьма различной общественной опасности.

Значительный штраф может оказаться более действенной мерой для издателей газет и брошюр расистского содержания, нежели тюремное заключение, которое почти всегда превращается в условное.

По данным Генеральной прокуратуры РФ в 2000 г. было зарегистрировано 17 преступлений, предусмотренных ст. 282 УК РФ, 8 уголовных дел направлено в суд. В 2001 г. зарегистрировано уже 32 преступления на национальной почве. 6 уголовных дел направлено в суд. В 2002 г. зарегистрировано 74 преступления, 19 уголовных дел направлено в суд. В 2003 г. из 72 преступлений до суда в виде уголовных дел дошли лишь 11. К сожалению, по уголовным делам этой категории судами активно используется практика замены реального

наказания условными сроками. Нередки случаи, когда судьи переквалифицируют преступления на национальной почве в хулиганство. Правда, замечу, что пока обобщение судебной практики по этой категории еще не проводилось. Хотя это было бы необходимо;

5) ст.280 «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности» (в ред. ФЗ от 25.07.2002 № 112-ФЗ) предусматривает максимальное наказание до 3 лет лишения свободы;

6) Ст. 282¹ «Организация экстремистского сообщества» впервые введена ФЗ от 25.07.2002 № 112-ФЗ. Предусматривает максимальное наказание до 6 лет лишения свободы;

7) Ст. 282² «Организация деятельности экстремистской организации» введена ФЗ от 25.07.2002 № 112-ФЗ. Предусматривает максимальное наказание до 3 лет лишения свободы.

Кодекс России об административных правонарушениях был дополнен в 2002 г. двумя новыми статьями, предусматривающими, в частности, административную ответственность за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики.

Как видите, в России созданы достаточные правовые основания для борьбы с этническими дискриминациями.

Конечно, принятие закона не означает немедленное изменение судебной практики и тем более общественного, правового сознания.

Однако то, что совсем недавно казалось в России невозможным, сегодня становится реальностью. В апреле 2003 г. были осуждены на срок от 4 до 8 лет группа скинхедов из Сургута, забивших ногами таджика. Некоторые из осужденных были также приговорены к принудительному психоневрологическому лечению. Идет судебный процесс над волгоградскими скинхедами, также обвиненными в убийстве на национальной почве. Лефортовская межрайонная прокуратура расследует дело об убийстве Э.Мамедова. В Управлении по борьбе с организованной преступностью Санкт-Петербурга весной 2003 г. был создан 18-й отдел по борьбе с экстремизмом.

Жесткую реакцию властей вызвало убийство 9-летней таджички Х.Султановой. Губернатор Санкт-Петербурга Валентина Матвиенко потребовала немедленно найти убийц и устроить над ними показательный суд, чтобы продемонстрировать жесткое отношение властей к крайним проявлениям этнической нетерпимости. Дело об убийстве Хуршеды Султановой находится под личным контролем министра внутренних дел России Рашида Нургалиева.

4. Что необходимо для системного ответа на современные этноэкстремистские вызовы?

Известно, что этнические фобии (ксенофобия) обладают высокой инерционной устойчивостью и могут долго удерживаться в массовом сознании даже после исчезновения реальных политических причин, их породивших. Так, н-р, по мнению экспертов, даже если удастся со временем благополучно разрешить проблемы Ирака, а в России – Чечни, эхо их последствий может быть весьма продолжительным.

При этом ксенофобия неуправляема в том смысле, что она не может быть направлена только на одну этническую общность, а, как правило, распространяется на широкий спектр "чужих народов".

По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения не случайно с 2000 по 2002 г. в России участились негативные оценки по отношению не только к чеченцам, но и более чем к половине этнических общностей, включенных в опросные листы ВЦИОМа. То же самое наблюдалось и в США, особенно по отношению к арабам, после событий 11 сентября. Это еще не тенденция, но уже опасность.

С ксенофобией нельзя покончить, но ее можно свести к более или менее приемлемому и неопасному уровню. Для этого необходимы:

1) специальная программа школьного обучения. Начинать надо со школы. Детей надо воспитывать в уважении к обычаям и культуре всех наций, а не только одной, хотя бы и самой большой. Их необходимо научить тому, что без диалога и взаимопонимания людей разных национальностей не может быть нормальной жизни, а может быть лишь война всех

против всех. В наших интересах - позволить другим быть другими. Многообразие наций, культур, религий, уникальность каждой из них - не повод для столкновений и конфликтов, а возможность взаимного обогащения новым опытом и новыми знаниями;

2) единые стандарты или подходы к тому, что есть «ксенофобия», «антисемитизм», «национализм», «этнический экстремизм», «этническая дискриминация», каковы возможные формы их существования и распознавания («что одинаково для всех недопустимо»);

3) система методов создания атмосферы этнической толерантности;

4) международный «черный» список политических деятелей, допустивших расистские, ксенофобские, антисемитские высказывания и действия;

5) международный реестр СМИ, размещающих публикации такого рода;

6) мониторинг (проводимый при участии НПО) и периодические доклады правительств о состоянии борьбы с ксенофобией, антисемитизмом, национализмом, этническим экстремизмом и иными формами этнической дискриминации. Кстати, ОБСЕ могла бы такие доклады передавать для анализа и подготовки сводного доклада докладчикам, назначаемым ею из числа международных экспертов. В свою очередь сводный доклад мог бы стать предметом обсуждения на регулярно созываемых ОБСЕ конференциях, подобно той, в которой мы принимаем участие сегодня;

7) унификация национальных законодательств, предусматривающих меры борьбы с ксенофобией и этническими дискриминациями.

Самое главное – формирование стойкой нетерпимости власти к проявлениям этнической дискриминации. Убеждена, что этническая терпимость в обществе напрямую зависит от поведения властей. Чем нетерпимее власть будет к проявлениям антисемитизма, расизма, ксенофобии, тем сдержаннее, терпимее по отношению друг к другу будут представители различных этнических и религиозных групп.

И последнее. На протяжении 10 лет работая в составе ПА ОБСЕ, я неоднократно участвовала в обсуждении и принятии резолюций по вопросам этнической дискриминации. Наметилась даже своеобразная тенденция, насколько часто эта проблема обсуждается, настолько быстро она и разрастается. Между тем события 11 сентября сделали очевидным один факт. Когда международное сообщество действительно хочет решить проблему, оно энергично, оперативно, договороспособно и может сообща добиваться успеха в борьбе с вызовами 21 века.

E-mail elena_mizulina@mail.ru