

**Законодательство Российской Федерации,
имеющее отношение к этничности.
Концептуальные основы, содержание,
проблемы реализации.**

Справочный доклад

Публикация: Осипов А.Г., Сапожников Р.В. Законодательство Российской Федерации, имеющее отношение к этничности. Концептуальные основы, содержание, проблемы реализации. Справочный материал // Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. М.: Немецко-русский обмен, 2004, С.162-208

**Улучшение межэтнических отношений и
развитие толерантности в России,
2002-2004**

Проект финансируется ЕС в рамках программы Тасис

Москва, март 2004

**Законодательство Российской Федерации, имеющее отношение к этничности.
Концептуальные основы, содержание, проблемы реализации.**

Справочный материал

Составители: А.Г.Осипов, Р.В.Сапожников

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	2
Общие вопросы.....	3
1) Правовые институты и механизмы, ведущие к возникновению дискриминации.....	4
<i>Система документирования и учета граждан (паспортная система).....</i>	6
<i>Законодательство о правовом положении иностранных граждан.....</i>	8
<i>Вынужденные переселенцы.....</i>	11
<i>Правовые проблемы применения законодательства о беженцах.....</i>	13
2) Механизмы, направленные на ликвидацию этнической дискриминации.....	13
<i>Принципы равенства и недискриминации и запрет дискриминации в действующем законодательстве.....</i>	14
<i>Трудовое законодательство.....</i>	15
<i>Противодействие этнической дискриминации в рамках гражданского судопроизводства по новому Гражданско-процессуальному кодексу.....</i>	17
<i>Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности».....</i>	20
3) Защита национальных меньшинств.....	23
4) Прочие положения федерального законодательства, имеющие отношение к этничности.....	32
Приложение 1. Л.С.Левинсон. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ. НАЦИОНАЛЬНО-ЭТНИЧЕСКИЙ ЗАКОНОПРОЕКТНЫЙ ПОРТФЕЛЬ. ИЮНЬ 2003 г.....	37
Приложение 2. А.Г.Осипов. Некоторые соображения относительно перспектив анализа действующего законодательства и его совершенствования.....	54

Введение

Настоящий обзор составлен в рамках проекта программы ТАСИС "Улучшение межэтнических отношений в России и развитие толерантности в России" (2003 - 2004 гг., № 2002/030-499). Доклад был подготовлен в мае-июне 2003 г. в качестве справочного материала для экспертной группы правового компонента проекта и обновлен в марте 2004 г. с учетом последних изменений в законодательстве. При всей неопределенности и многозначности предложенного названия, а в особенности понятия "межэтнические отношения", предметную область проекта следует рассматривать как имеющую достаточно широкие и подвижные границы, но в основном совпадающую с защитой национальных меньшинств и противодействием дискриминации по расовому и этническому признакам. При этом из круга проблем, которым адресуется проект, изначально исключаются конфессиональные вопросы (свобода совести, статус религиозных организаций) и вопросы, связанные с положением аборигенного населения ("коренных малочисленных народов" в категориях российского права). Целью настоящего обзора является систематизация и сокращенное изложение информации о положениях российского федерального законодательства, которые имеют отношение к этничности (с учетом упомянутых выше изъятий), и предварительное формулирование вопросов относительно необходимости, возможности и перспектив их усовершенствования или дополнения.

Общие вопросы.

В соответствии с ч.4 ст.15 Конституции РФ, "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы". В области противодействия расовой дискриминации и защиты национальных меньшинств Россия несет юридические обязательства по Международному Пакту об экономических, социальных и культурных правах, Международному Пакту о гражданских и политических правах, Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, Конвенции МОТ № 111 относительно дискриминации в области труда и занятий, европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и другим договорам.

В России на федеральном уровне принято некоторое количество нормативно-правовых актов, терминологически, контекстуально или содержательно имеющих отношение к этничности. Их соответствие международным обязательствам РФ следует оценивать как весьма сложное, поскольку понятийные аппараты, общая логика и направленность существенно различаются. В целом можно сказать, что одновременное использование и терминологии международных договоров, и понятий из словаря советской и постперестроечной "национальной политики" делает многие положения российского законодательства в части, имеющей отношение к этничности, эклектичными и перегруженными смыслами, а потому недостаточно определенными.

Как отмечено в п. 2.1. Начального доклада проекта (Inception Report, март 2003 г.), **"характерной чертой политического дискурса внутри страны является усиливающаяся этнизация на всех уровнях. Общественное восприятие все больше определяется этническими соображениями. Всё получает определение в этнических терминах не только среди населения страны, но и среди правительственных структур всех уровней. ... Такое развитие ситуации таит в себе потенциальную опасность, так как в этом контексте люди рассматриваются не как равные между собой человеческие существа, а как отличные друг от друга существа этнические. Это приводит к ложной интерпретации социальных противоречий и конфликтов вообще..."**

На мышление всех ветвей и уровней российской власти оказали большое влияние устойчивые навыки восприятия и описания этничности, обозначаемые в современных социологии и социальной философии как "эссенциализм". Этничность рассматривается как "качество", или сущностная характеристика индивида, а многим общественным отношениям или явлениям произвольно приписывается этнический смысл. Традиционно (в рамках официальной советской теории "национального вопроса" или различных "теорий этноса") общество рассматривается как сумма "наций", "этносов", "национальных общин", которые представляют собой своего рода корпоративные личности со своей внутренней структурой, интересами, способностью предпринимать осознанные действия и т.п. Понятие "межэтнические отношения" поэтому приобретает значение отношений между "общинами" как таковыми и между индивидами, выступающими в качестве членов этнических коллективов. Общество воспринимается как политическое, социальное и культурное пространство, разделенное по этническим линиям; этнические группы по умолчанию рассматриваются как социальные организмы и субъекты общественных отношений. Такие представления чаще не артикулируются открыто, а, присутствуя в официальном и быденном языке, воспринимаются как данность по умолчанию и нерелевантно.

Возникает двусмысленность, связанная с тем, что, по этой логике, некие "межэтнические отношения", с одной стороны, представляют собой особую, качественно специфическую область общественной жизни, требующую специального регулирования, а с другой - они никак не отделимы от "просто" общественных отношений. Пользование такими неоперациональными концептами, как "этническое развитие", "межэтнические отношения", "права народов"

открывает перспективу появления в законодательстве фиктивных норм. Неявное допущение, что внутри "просто" конституционно-правовых, гражданско-правовых, административных, семейных и прочих отношений существуют некие "межэтнические отношения", требующие специального регулирования, опосредованно предполагает разное отношение государства к лицам разной этнической принадлежности, а, следовательно, дискриминации.

Вместе с тем, сложившаяся традиция описания и концептуализации этничности не только препятствует выполнению Россией ее международных обязательств и формированию эффективного законодательства, обеспечивающего ликвидацию и предотвращение дискриминации и защиту национальных меньшинств. Сложившаяся практика отбора и использования терминов в правовых текстах представляет собой процедуру индоктринации общественного сознания теми представлениями, которые в конечном счете продуцируют этническую нетерпимость и дискриминационные практики.

Цели и задачи правового компонента проекта определяются общими целями и задачами проекта. Общей целью проекта, в соответствии с Начальным докладом, **"является вклад в улучшение межэтнических отношений путем противодействия усиливающейся тенденции к этнизации российского политического дискурса"**. Конкретные цели включают содействие **"развитию адекватной правовой базы, препятствующей проявлениям этнической нетерпимости и вражды, в том числе путем приведения федерального законодательства в соответствие с международными правовыми обязательствами России"**.

В принципе представляются нецелесообразными любые инициативы радикального характера, в том числе и попытки кардинального пересмотра концептуальных и терминологических основ тех разделов российского законодательства, которые прямо затрагивают этническую проблематику. Также как нецелесообразное по ряду причин можно оценивать составление специфического "этнического" законодательства, например, проектов федеральных законов о национальных меньшинствах, о "регулировании межнациональных отношений", о противодействии дискриминации и пр. Более продуктивным на данной стадии и в рамках данного проекта выглядит а) изучение нескольких концептуальных вопросов, которые ранее не были предметом ни профессионального, ни какого-либо иного публичного обсуждения, б) изучение возможностей и путей решения конкретных проблем, содержательно связанных с противодействием дискриминации и защитой меньшинств.

Можно обозначить с учетом изложенного несколько перспектив совершенствования правового регулирования в той области, которая условно может быть обозначена как "межэтнические отношения": 1) пересмотр тех норм и такой практики применения определенных норм, которые ведут к возникновению дискриминации, 2) выработка, развитие и дополнение тех норм, которые являются средствами противодействия посягательствам на правовое равенство, 3) выработка, развитие и дополнение тех норм, которые позволяют реализовывать потребности граждан, связанные с их стремлением сохранять, развивать и выражать их этническую принадлежность.

Далее для удобства мы разделим положения федерального законодательства на несколько блоков: 1) те, которые потенциально ведут к возникновению дискриминации, 2) те, которые в теории должны служить средством предотвращения и ликвидации дискриминации, 3) которые содержательно должны обеспечить основные гарантии защиты меньшинств¹, 4) прочие положения, имеющие отношение к этничности.

1) Правовые институты и механизмы, ведущие к возникновению дискриминации

¹ Мы используем термин Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, который раскрывается в Пояснительном докладе к Конвенции (п.31) как защита групп меньшинства в целом и обеспечение прав лиц, относящихся к меньшинствам.

Поскольку собственно российское законодательство не содержит определения дискриминации ни на уровне нормативных актов, ни на уровне официальных разъяснений судов, единственным рабочим определением остается данное в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации: "расовая дискриминация означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни".

В общем смысле под расовой² или этнической дискриминацией следует понимать произвольное и необоснованное проведение различий по расовому или этническому признакам. Появление в федеральных нормативно-правовых актах положений, являющихся прямо дискриминационными в названном значении, представляется маловероятным. Большую практическую проблему могут составлять нормативно-правовые акты, которые формально нейтральны в этническом отношении, но которые, в терминах Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, на практике ведут "к возникновению или увековечению расовой дискриминации" (ст.2, часть 1 (с) Конвенции). Иными словами, по смыслу Конвенции, таким образом можно оценивать положения, которые в сложившихся условиях их толкования и практической реализации одновременно создают (1) стимулы (включая отсутствие ответственности) и (2) возможности для дискриминационного поведения. В теории число таких положений должно стремиться к бесконечности, поскольку неопределенное множество правовых норм предоставляет право одним лицам осуществлять выбор в отношении других лиц. Поэтому целесообразно рассматривать только те положения законодательства, которые имеют наибольшее общественное значение и которые можно оценивать как ведущие к возникновению систематической и регулярной дискриминации, опираясь на длительные наблюдения специалистов и правозащитных общественных объединений.

На сегодняшний день в Российской Федерации имеется ряд правовых институтов, которые, формально являясь этнически нейтральными, на практике создают почву для многочисленных случаев дискриминационного обращения. В некоторых случаях сами заложенные в эти нормы механизмы реализации прав или контроля за соблюдением обязанностей дают преимущества лицам т.н. «коренной» национальности в силу языковых, культурных особенностей или просто типа внешности. Очевидно, например, что проверки соблюдения паспортного режима, формально не ориентированные на какую-либо национальность, по сути, носят избирательный характер, и поскольку одним из критериев проведения проверки является «неславянская внешность», не могут быть охарактеризованы иначе, как проявления этнической предвзятости.

Еще более частым является случай, когда ограничения прав и свобод, также не имеющие национальной окраски, предоставляют чиновникам разных уровней слишком большую свободу усмотрений и слишком малый уровень регламентации их действий, что в сочетании с ксенофобией и расовой нетерпимостью позволяет им служить механизмом, порождающим и стимулирующим дискриминационное обращение. Часто это сочетается с тем, что подобные ограничения прав человека и гражданина не продиктованы значимыми интересами государства и общества, и как таковые, нарушают положения ч.3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Некоторые из таких институтов рассмотрены ниже: паспортная система, законодательство о вынужденных переселенцах и беженцах, законодательство о положении иностранных граждан в РФ.

² Во всех возможных смыслах, которые вкладывают в понятия "раса" и "расовый" международные организации

Система документирования и учета граждан (паспортная система).

В этом разделе рассмотрена совокупность тесно связанных между собой институтов, касающихся документирования граждан, регистрационного учета по месту пребывания и жительства, других видов учета: воинского, пенсионного, налогового и т.п., системы регистрации актов гражданского состояния, а также механизмов реализации многих прав человека и гражданина, начиная от избирательного и кончая трудовыми, семейными и жилищными. Вся эта система документирования и учета граждан для краткости названа паспортной системой, хотя, по сути, центральным элементом (и источником большинства нарушений) в ней является институт регистрации.

Несмотря на большую важность, которую продолжает играть эта система в повседневной жизни граждан, в основном она регулируется актами подзаконного характера. К наиболее важным нормативным актам, регулирующим правоотношения в этой сфере, относятся: Федеральный Закон от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию», Указ Президента РФ от 10 апреля 1992 года № 386 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации».

В числе основных концептуальных недостатков системы можно назвать следующие:

1. Несмотря на положения ФЗ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ», на практике система регистрации по месту пребывания и жительства по-прежнему имеет разрешительный характер. (Это открывает простор для злоупотреблений, а также избирательного, в том числе по этническому признаку подхода).

2. Реализация многих основных прав (на труд, на образование, на медицинское обслуживание, на пенсионное обеспечение) увязана с наличием и отсутствием регистрации.

Широко распространенным нарушением является отказ в оказании медицинской помощи, в том числе службами «скорой медицинской помощи» при обращении гражданина не в населенном пункте, где он зарегистрирован по месту пребывания или жительства. При трудоустройстве регистрация по месту жительства в данном населенном пункте по-прежнему нередко ставится в качестве одного из необходимых условий, хотя это прямо нарушает ст.3 Трудового кодекса. Во многих случаях имеют место отказы в выплате пенсий, пособий, регистрации в качестве безработного по месту фактического проживания, при этом заявителю предлагают обратиться по месту постоянной регистрации.

Конституционный суд Российской Федерации неоднократно обращался к этой теме, подчеркивая, что «сам по себе факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и, согласно части второй статьи 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации». (Постановление КС от 2 февраля 1998 г. № 4-П).

3. Сохраняется неправомерная связь системы регистрации с жилищными и семейными правоотношениями. В регистрации по месту пребывания и жительства может быть отказано со ссылкой на отсутствие близких родственных отношений с владельцем или нанимателем жилья или на превышение норм жилой площади, установленной жилищным законодательством.

4. В соответствии с указом Президента РФ от 13 марта 1997 года № 232 и Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 «паспорт гражданина Российской

Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». Во многих случаях внутренний паспорт является единственным документом, с помощью которого гражданин может надлежащим образом удостоверить свою личность. Выдача или замена паспорта на практике тесно связана с наличием регистрации.

Из этого вытекают такие типичные нарушения, как отказ в принятии заявления об утрате паспорта в случае обращения не по месту жительства, отказ в выдаче или замене паспорта при отсутствии регистрации по месту жительства (но при наличии регистрации по месту пребывания), что прямо противоречит ст.10 Постановления Правительства № 828. «Человек без регистрации не может получить паспорт и в случае перемены имени при регистрации брака. В этом случае органы ЗАГС непосредственно в паспорт ставят штамп о недействительности паспорта и необходимости его замены. В последующем, органы внутренних дел отказывают человеку в замене паспорта, ссылаясь на отсутствие регистрации, и отказывают в регистрации, ссылаясь на недействительность паспорта. После такого бракосочетания человек может годами проживать не только с недействительным паспортом, но и с неопределенным именем»³. Чрезвычайно распространенным нарушением, несмотря на прямой запрет в ст.22 Постановления, является изъятие и удержание паспорта сотрудниками органов внутренних дел при наличии незначительного административного нарушения, как правило, с целью вымогательства взятки.

Можно привести следующие примеры, в которых органически присущие всей системе документирования и учета недостатки выливаются в грубые нарушения прав граждан, имеющие дискриминационный характер:

1. Во многих регионах система регистрации по месту жительства носит *de facto* разрешительный характер, однако в некоторых, например, в Краснодарском крае, этот характер недвусмысленно закреплен в региональных нормативных актах и имеет ярко выраженный этнически избирательный характер, что подтверждается статистическими данными⁴.

В частности, в соответствии с местными нормативными актами действуют такие органы, как Комиссии миграционного контроля (краевая, районные и городские), рассматривающие, в определенных случаях, вопросы, отнесенные федеральным законодательством к компетенции органов внутренних дел. До недавнего времени полномочия комиссий распространялись как на граждан РФ, так и на иностранных граждан и лиц без гражданства, их заключения могли послужить основанием для регистрации по месту жительства, при этом на практике, помимо предусмотренных краевым законодательством оснований отказа, встречались немотивированные решения или отказы по мотивам «нецелесообразности». В настоящее время, в соответствии с постановлением главы администрации Краснодарского края от 13 августа 2003 года № 787 «О мерах по регулированию миграционных процессов и обеспечению защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации, проживающих на территории Краснодарского края» к сфере ведения комиссий отнесено «рассмотрения запросов Главного управления внутренних дел Краснодарского края в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства о предоставлении информации о наличии либо отсутствии оснований, препятствующих выдаче им разрешений на временное проживание и видов на жительство, с учетом мнения районных (городских) комиссий миграционного контроля». Таким образом, формально, граждане Российской Федерации с 30 августа 2003 года не могут попадать под юрисдикцию этого «самодельного» органа и вопросы их регистрации по месту жительства не должны быть зависимы от решений комиссий. Тем не менее, уже после внесения этих изменений, месхетинский турок Р., имеющий на праве собственности жилой дом в пос. Нижнебаканском Крымского района, а также отметку в паспорте о принадлежности к гражданству РФ, при обращении в ПВС с заявлением о регистрации местонахождения данного

³ Д. Горелишвили. Правовой анализ паспортной системы Российской Федерации. С-5-6.

⁴ Один из примеров приведен в газете "Малая земля", Новороссийск. 08.12.2001 года.

домовладения в качестве постоянного места жительства своей семьи, был направлен за получением согласия комиссии миграционного контроля Крымского района⁵.

2. В соответствии со ст.13 Закона «О гражданстве» от 28 ноября 1991 года⁶ «гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Закона, если в течение одного года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации». В настоящее время во многих паспортно-визовых службах сложилась неправомерная практика ограничительного толкования этого положения, согласно которой под термином «постоянно проживающие» понимаются лишь лица, имевшие на указанный период регистрацию по месту жительства (постоянную прописку). Лица, имевшие лишь регистрацию по месту пребывания, в том числе в течение длительного срока (нескольких лет без перерыва) или не имевшие регистрации вообще, но могущие подтвердить свое пребывание на территории РФ другими средствами, «постоянно проживающими» не признаются. В некоторых случаях в обоснование такого подхода приводится ссылка на п.1 ч.2 Указа президента РФ от 10 апреля 1992 года № 386.

В большинстве случаев такая практика имеет ярко выраженный дискриминационный характер, поскольку на людей русской национальности столь ограничительное толкование обычно не распространяется. Несмотря на ряд решений Верховного Суда РФ и нижестоящих судов по этому вопросу, в большинстве случаев пришедших к выводу о неправомерности такой правовой позиции, имеется тенденция к расширению этой практики – в отдельных случаях имеет место не признание гражданства и отказ в выдаче паспорта гражданина РФ даже тогда, когда ранее был выдан вкладыш, подтверждающий гражданство РФ к паспорту гражданина СССР.

Если первая волна подобных судебных споров была связана с турками-месхетинцами в Краснодарском крае и лицами, вынужденно покинувшими Азербайджанскую ССР в 1989-1990 годах, то в настоящее время участились случаи нарушений в отношении лиц, родившихся и выросших на территории России, зачастую отслуживших в ее вооруженных силах и т.п.

3. Выборочные проверки по месту жительства, работы, на улицах – также осуществляющиеся по этническому признаку.

Речь при этом можно идти не только об усмотрении конкретных исполнителей – в некоторых случаях проведение подобных проверок носит организованный характер. В качестве примеров можно провести операции по проверке коммерческих предприятий, принадлежащих гражданам чеченской национальности, а также регулярно проводимые в отдельных регионах операции «иностранец», «табор»⁷.

Законодательство о правовом положении иностранных граждан.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ заменил Закон СССР от 24 июня 1981 г. № 5152 «О правовом положении иностранных граждан в СССР».

Вновь принятый закон не содержит многих важных норм, необходимых для определения собственно правового статуса иностранных граждан и практически полностью посвящен правилам пребывания иностранцев в Российской Федерации.⁸

⁵ Гайдаш В.Е. Отчёт о работе юристов по оказанию юридической помощи лицам, подвергающимся этнической дискриминации в Краснодарском крае. Сентябрь 2003 года.

⁶ В настоящее время в основной части не действует, однако определяет факт наличия гражданства РФ на период его действия – п.7 ст.4 Закона «О гражданстве» от 31 мая 2002 года.

⁷ См. например: Айламазьян И.М. "Иностранец" с погромным акцентом". "Российский адвокат", № 3, 1998 г. стр. 30-32.

⁸ Зименкова О.Н. Заключение на Закон Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г.

Часть 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации в целом устанавливает для иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, национальный режим, с изъятиями, установленными федеральным законом или международным договором Российской Федерации. По смыслу этой статьи в сочетании с ч.3 ст. 52, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничения прав иностранных граждан также должны быть обусловлены этими конституционно значимыми целями. Вместе с тем, многие установленные законом «О правовом положении иностранных граждан» ограничения не только не отвечают подобным целям, но и вообще логически трудно объяснимы.

Сам по себе установленный законом ограничительный порядок реализации иностранными гражданами и лицами без гражданства многих основных прав и свобод, в частности права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, является институциональной основой для дискриминационного обращения.

Многие положения закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» являются противоречащими Конституции и международным договорам, ратифицированным Российской Федерацией.

1. Положение закона, о том, что «временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации» (п.2 ст.11) противоречит положениям ч.1 ст.27 Конституции «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства» и аналогичному п.3 ст.1 Закона «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места проживания и жительства в пределах Российской Федерации». Это положение также противоречит статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.: «1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства» и статье 2 Протокола № 4 к Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод, гарантирующему право на свободу передвижения и выбор места жительства на территории страны каждому, кто законно находится на ее территории.

2. Среди перечисленных в законе оснований для отказа в выдаче или аннулировании разрешения на временное проживание (п.8 ст.7) и для отказа в выдаче или аннулировании вида на жительство (п.8 ст.9) содержится такое: «не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в РФ в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства, за исключением случаев, если иностранный гражданин признан нетрудоспособным».

Эти нормы федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ, а также положения статьи 13 закона «О гражданстве РФ» от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ не соответствуют ст.19 Конституции РФ,⁹ в той ее части, которая предусматривает равенство прав человека и гражданина независимо от имущественного положения и запрещает ограничение прав граждан по признаку социальной принадлежности.

3. Норма п. 9 ст.31 Закона «О правовом положении иностранных граждан», устанавливающая, что «иностранцы граждане, подлежащие депортации, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов внутренних дел либо в специальных

⁹ Осипова О. Несоответствие некоторых норм законов РФ «О гражданстве РФ», «О правовом положении иностранных граждан в РФ» Конституции и международным договорам РФ.

учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта РФ, до исполнения решения о депортации» без установления максимального срока исполнения такого решения являются нарушением положений ч.1 ст.22 Конституции РФ. В постановлении Конституционного суда от 17.02.98 № 6-П по делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура. В пункте 6 Постановления Конституционного суда указано: «Из статьи 22 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 55 (части 2 и 3) следует, что задержание на неопределенный срок не может рассматриваться как допустимое ограничение права каждого на свободу и личную неприкосновенность и, по сути, является умалением данного права. Поэтому оспариваемое заявителем положение Закона СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» о задержании на срок, необходимый для выдворения, не должно рассматриваться как основание для задержания лица на неопределенный срок даже тогда, когда решение вопроса о выдворении лица без гражданства может затянуться в силу того, что ни одно государство не соглашается принять выдворяемое лицо. В противном случае задержание как необходимая мера по обеспечению выполнения решения о выдворении превращалось бы в самостоятельный вид наказания, не предусмотренный законодательством РФ и противоречащий указанным нормам Конституции РФ». В тот период речь шла о задержании без вынесения судебного решения, однако, как видно из процитированного отрывка, Конституционный суд счел задержание на неопределенный срок в целом недопустимым. Даже в уголовно-процессуальном законодательстве установлены максимальные сроки задержания в качестве мер пресечения, необходимой в том числе для обеспечения исполнения приговора, в данном случае задержание выступает мерой обеспечения исполнения наказания за значительно менее тяжкое правонарушение – административное.

4. Нигде в указанном федеральном законе не содержится исключений для такой уязвимой категории граждан, какой являются беженцы. В частности, в законе не предусмотрено, что указанные лица, прибывшие «в порядке, не требующем получения визы» могут находиться на территории РФ свыше 90 дней, или же могут получить разрешение на временно проживание вне пределов устанавливаемой квоты, или же вид на жительство в особом порядке. Уже упоминавшиеся требования п.8 ст.7 и п.8. ст.9 о прожиточном минимуме, а также п.9 ст.7 и п.9 ст.9 о наличии жилого помещения по отношению к беженцам выследят особенно абсурдно, однако никакого исключения из этих правил также не предусмотрено – похоже, законодатель просто забыл о такой категории иностранных граждан. Положения закона, в той части, в которой они не содержат исключений из правил депортации применительно к указанным лицам, а также из правил о ведении трудовой деятельности лишь на основании разрешения на работу, противоречат ст.17 и ст.32 Конвенции «О статусе беженцев» 1951 года.

Многие положения закона не вступают в прямое противоречие с нормами Конституции и международных договоров, однако необоснованная жесткость положений, регулирующих, в частности, сроки пребывания иностранных граждан на территории РФ и устанавливающих возможность прекращения законного пребывания или проживания иностранного гражданина на территории РФ без веских оснований, может быть расценена как дискриминация.

Некоторые примеры таких положений¹⁰:

1. Норма пункта 6 статьи 21 закона существенно ухудшает положение иностранных граждан по сравнению с п.3 абз.2 Правил пребывания иностранных граждан в СССР, утвержденных постановлением Кабинета Министров СССР от 26 апреля 1991 г. № 212. В соответствии с указанным пунктом Правил при утрате заграничного паспорта иностранный гражданин должен был незамедлительно уведомить об этом принимающую организацию и орган внутренних дел. Взамен паспорта ему выдавалась справка об утрате документа. Закон же

¹⁰ По материалам: Зименкова О.Н. Заключение на Закон Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г.

предусматривает, что регистрация иностранных граждан, утративших в период временного пребывания в РФ документы, не производится, и иностранный гражданин обязан в этом случае не позднее чем через десять суток со дня получения им временного документа, выданного по его письменному заявлению об утрате документов, выехать из Российской Федерации. Таким образом, лицо, у которого документы украдены или потеряны, фактически подвергаются высылке за пределы Российской Федерации без какой-либо вины с их стороны.

2. Требование об информировании органов внутренних дел (пункт 8, подпункт 7 ст.18) о нарушении иностранцем условий трудового договора или гражданско-правового договора создает основу для произвола со стороны работодателей и дискриминации в трудовых отношениях. Особенно опасно это в случае гражданско-правовых договоров, нарушение которых по сроку исполнения, месту, порядку, качеству еще должно быть доказано в суде, а по рассматриваемому закону нарушения определяются работодателем в бесспорном порядке. Таким образом, закон позволяет работодателю в любой момент избавиться от неугодного работника, который также будет депортирован без всякого нарушения правил пребывания с его стороны.

3. В соответствии с п. 2 подпункт 3. ст.17, п.8 подпункт 8. ст.18 отсутствие иностранного гражданина по любой, даже уважительной причине (болезни и пр.) в месте его проживания или пребывания более трех суток требует от приглашающих образовательных учреждений и работодателей незамедлительно информировать органы внутренних дел об этом факте. Это в свою очередь влечет наложение административного взыскания (фиксирование административного нарушения), что в дальнейшем приводит (если имело место в двух и более случаях), согласно закону, к отказу в выдаче разрешения на временное проживание или вида на жительство.

В законе не зафиксированы такие важные положения, как приоритет международных договоров в этой сфере над национальным законодательством (ч.4 ст.15), право иностранных граждан на обжалование неправомерных действий должностных лиц в вышестоящие органы и суд, обязанность органов внутренних дел выдать гражданину вид на жительство или разрешение на временное проживание, если не имеется перечисленных законом оснований к отказу, что допускает возможность отказа по иным, непредусмотренным основаниям, в том числе по мотивам этнической предвзятости.

Вынужденные переселенцы.

Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» от 19 февраля 1993 года № 4530-1 дает следующее определение понятия «вынужденный переселенец»:

Вынужденный переселенец - гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

Эта этнически нейтральная формулировка, а вернее, ее разное толкование в разных случаях послужило основанием для дискриминации по признаку национальной принадлежности при предоставлении статуса вынужденным переселенцам из Чечни.

«Лицу, ходатайствующему о предоставлении ему статуса вынужденного переселенца, приходится доказывать, что в отношении его имела место дискриминация по национальному, конфессиональному, политическому или социальному признаку. В определении говорится также о массовых беспорядках. Однако являются ли они самостоятельным определяющим

признаком, или одним из возможных результатов дискриминации, остается неясным из-за нечеткости формулировки»¹¹.

Большой процент из числа лиц, вынужденно покинувших регион в период «первой чеченской войны» 1991-1996, получил статус вынужденного переселенца. В период непосредственно после принятия закона массовые беспорядки рассматривались в качестве самостоятельного признака, достаточного для предоставления статуса.

В настоящее время ситуация изменилась. «Очень малая часть «новой волны» покинувших Чечню граждан РФ получает статус вынужденного переселенца, и то это почти исключительно русские или смешанные семьи».¹² Власти стали трактовать определение вынужденного переселенца по-другому. «Сейчас, во время «антитеррористической операции», официальная позиция Федеральной миграционной службы, выраженная, например, в ответе на запрос одной из территориальных миграционных служб, состоит в том, что «причины выбытия граждан титульной национальности с прежнего места жительства в Чеченской Республике не подпадают под признаки и обстоятельства, указанные в п.1 ст.1 закона РФ «О вынужденных переселенцах, при наличии которых предоставляется статус вынужденного переселенца. Их выезд в первую очередь связан с переездом в безопасные районы в связи с проведением силовыми структурами мероприятий по борьбе с террористическими группами»¹³. В этом ответе явно проводится выделение граждан «титульной национальности» Чечни, что свидетельствует об имеющей место этнической дискриминации.

«Есть прямые подтверждения со стороны сотрудников миграционных органов того, что ими получена установка не предоставлять чеченцам статус вынужденного переселенца, поскольку они не являются жертвами дискриминации по этническому, конфессиональному или политическому признаку». Даже в тех случаях, когда в качестве причин оставления места постоянного проживания чеченцы указывают такие причины, как угрозы со стороны боевиков-ваххабитов, неприемлемость ваххабитской интерпретации ислама и уклада жизни, принуждения к сотрудничеству с бандитами, к их показаниям относятся с недоверием. «В отдельных регионах делается исключение для немногих, кто может документально доказать свою приверженность российской власти, непосредственное сотрудничество с ней во времена Завгаева и наличие преследований со стороны мусульманских фундаменталистов или бандитов. Как правило, положительных решений оказывается возможно добиться только в судебном порядке»¹⁴.

Многочисленные сложности возникали у лиц, имевших статус беженца на территории Российской Федерации, получивших Российское гражданство и обратившимся за получением статуса вынужденного переселенца. Очень многим из них в предоставлении статуса было отказано, как со ссылкой на отсутствие обстоятельств, препятствовавших их обустройству на территории РФ в период действия статуса беженца, так и на «процедурное» ограничение: ст.2 закона «О вынужденных переселенцах» устанавливает месячный срок для обращения за предоставлением статуса вынужденного переселенца после приобретения российского гражданства. При этом судами датой приобретения признается дата принятия решения о предоставлении гражданства, а не день, когда лицо узнало и должно было узнать о получении статуса. После принятия решения и до уведомления гражданина обычно проходит значительное время, практически никому из воспользовавшихся этой процедурой уложиться в отведенный законом срок не удавалось.

¹¹ Доклад «О положении в России жителей Чечни, вынужденно покинувших ее территорию». Раздел 1. <http://kavkaz.memo.ru/print/analytics/id/504017.html>

¹² Петросян М.Е. Вынужденный переселенец имеет право... Практическое пособие. М., 2002 г.

¹³ Там же.

¹⁴ Доклад «О положении в России жителей Чечни, вынужденно покинувших ее территорию». Раздел 2. <http://kavkaz.memo.ru/print/analytics/id/504017.html>

Правовые проблемы применения законодательства о беженцах.

Аналогично законодательству о вынужденных переселенцах, низкий уровень регламентации действий миграционных органов, нечеткость некоторых формулировок оставляет место для произвольного рассмотрения многих вопросов, связанных с правовым статусом беженцев. На практике это зачастую приводит к дискриминации по этническому признаку. Так, осенью 1992 г. из Абхазии в Краснодарский край бежало не менее 30 тысяч человек, до 5 тысяч человек были эвакуированы из Сухуми в Россию в октябре 1993 г. Приблизительно половину составляли этнические грузины, второй по численности группой были армяне. Статус вынужденных переселенцев из Абхазии на территории Краснодарского края получило, по данным региональной миграционной службы, около 2 тысяч человек, из них к началу 1998 г. было только 121 грузин и 598 армян. Фактически проводился избирательный по этническому признаку подход.¹⁵

Возможности для подобного произвольного подхода оставляет технически сложная процедура получения статуса, установленная законом. Обязанность доказывания того обстоятельства, что для него существовала реальная опасность подвергнуться преследованиям «по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений» в стране исхода фактически возлагается на заявителя, который практически всегда не имеет для этого никаких материальных и информационных ресурсов. Возможно, в отдельных случаях, когда беженец покидает страну, в которой имеют место общеизвестные преследования лиц определенной национальности, вероисповедания и т.п. подобные обстоятельства могли бы трактоваться как общеизвестные в смысле ст.61 ГПК и как таковые, не нуждающиеся в доказывании.

Кроме того, миграционные службы трактуют не в уведомительном, а в разрешительном смысле подпункты 5 и 6 п.2 ст.8 Закона «О беженцах»: «Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи обязаны... сообщать о намерении переменить место пребывания на территории Российской Федерации либо выехать на место жительства за пределы территории Российской Федерации». Постановка беженца на учет в территориальном органе миграционной службы становится условием регистрации по месту пребывания органами внутренних дел. «Таким образом, имеющие статус беженцы из третьих стран оказываются крепостным образом прикрепленными к месту. Их передвижение из одного населенного пункта в другой возможно только с разрешения миграционной службы»¹⁶.

2) Механизмы, направленные на ликвидацию этнической дискриминации

Основой для правового противодействия этнической дискриминации 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".

Сам термин «дискриминация» упоминается в Конституции только в ч.3 ст.37, где речь идет о вознаграждении за труд. Ни в этой статье Конституции, ни в других нормативных актах, где употребляется этот термин (например, Трудовой кодекс) его нормативное разъяснение не

¹⁵ Доклад "Положение беженцев из Абхазии в Краснодарском крае".
<http://www.memo.ru/hr/discrim/ethnic/abhaz/index.htm>

¹⁶

приводится. Конституционный суд РФ также никогда не предпринимал попытки дать свое толкование этого термина.

Принципы равенства и недискриминации и запрет дискриминации в действующем законодательстве.

Положения Конституции РФ о равенстве прав воспроизводятся в целом ряде законодательных актов. Так, в Гражданском Кодексе декларируется равенство участников гражданско-правовых отношений (ч.1 ст.1, ч.1 ст.2). Статья 4 Уголовного кодекса устанавливает равенство граждан перед законом и равные основания уголовной ответственности, ст. 6 Гражданского процессуального кодекса и ст.7 Арбитражного процессуального кодекса закрепляют принцип равенства перед законом и судом «независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств, а также всех организаций независимо от их организационно - правовой формы, формы собственности, места нахождения, подчиненности и других обстоятельств». В законе «О милиции» ч.1 ст.5 в редакции Федерального закона от 31.03.1999 № 68-ФЗ устанавливает принцип равной защиты прав и свобод человека и гражданина органами милиции. Часть1 ст.5 Закона «Об образовании» гласит: «Гражданам Российской Федерации гарантируется возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости. Ограничения прав граждан на профессиональное образование по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости могут быть установлены только законом». Законы "Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан" и "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" вводят равный доступ к здравоохранению; а законы "Об основах государственной службы Российской Федерации" и "Об основах муниципальной службы Российской Федерации" - равный доступ к государственной и муниципальной службе соответственно.

Во всех перечисленных нормативных актах декларируется равенство прав, однако запрет на дискриминацию отсутствует.

Некоторые нормативные акты, однако, содержат прямой запрет на ограничение прав граждан по широкому перечню дискриминационных оснований:

Часть 4 ст.1 Семейного кодекса запрещает «любые формы ограничения прав граждан при вступлении в брак и в семейных отношениях по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». Пункт 1 ст.4 Закона «О гражданстве» от 31 мая 2002 года гласит: «принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». Статья 6 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» запрещает дискриминацию подозреваемых и обвиняемых по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по иным обстоятельствам. Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» устанавливает, что предпринимаемые в условиях чрезвычайного положения, «меры должны соответствовать международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров Российской Федерации в области прав человека, и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного

положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам».

Ни в одном российском нормативно-правовом акте не устанавливается запрет на сегрегацию и иные частные формы дискриминационного обращения.

Трудовое законодательство.

Правовой основой для борьбы с этнической дискриминацией в сфере трудовых отношений является в первую очередь ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации (от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ):

Статья 3. Запрещение дискриминации в сфере труда

Каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав.

Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Не являются дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом¹⁷, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите.

Лица, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в органы федеральной инспекции труда и (или) в суд с заявлением о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального вреда и компенсации морального вреда.

Отметим, что Трудовой кодекс 2001 года обеспечивает защиту от дискриминации на всех стадиях трудовых отношений, в том числе при дискриминационном обращении на рабочем месте, тогда как ранее действовавший КЗоТ РСФСР запрещал ее лишь при вознаграждении за труд (ст.2) и при приеме на работу (ст.16 ч.2).

Кроме того, важным стало указание на то, что лицо, подвергшееся дискриминации может обратиться за защитой нарушенных прав не только в суд, но и федеральную инспекцию труда.

В соответствии с Положением «О федеральной инспекции труда», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2000 г. № 78, статьей 9, государственные инспекторы труда наделены широким спектром полномочий в сфере своей компетенции, в том числе посещать в целях проведения инспекции организации любой организационно - правовой формы; осуществлять в установленном порядке проверки и расследование причин нарушений законодательства Российской Федерации о труде и охране труда; предъявлять работодателям предписания об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о труде и охране труда, а также передавать материалы по фактам нарушений законодательства Российской Федерации о труде и охране труда в правоохранительные органы о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности, а также предъявлять иски в суд. Наиболее значимым, по мнению некоторых авторов¹⁸, является право государственных инспекторов труда привлекать должностных лиц к административной ответственности по ч.1 статья 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение законодательства о труде и об охране труда, предусматривающей наложение штрафа в размере от пяти до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда. Административные дела по ч.2 указанной статьи, устанавливающей ответственность за повторное нарушение в виде дисквалификации на срок от одного года до

¹⁷ Подобные требования установлены, в частности ст. 10 ФЗ «Об основах охраны труда в РФ» и ограничивают выполнение тяжелых работ и работ с вредными и опасными условиями труда женщинами и лицами моложе 18 лет.

¹⁸ Борисов Б.А. Защита трудовых прав. Трудовое право: ежеквартальный практический журнал. Москва, «Трудовое право». № 3, 1997 год.

трех лет, также возбуждаются должностными лицами федеральной инспекции труда, но рассматриваются судьями (ст.23.1 КоАП РФ).

Авторам также не известно каких-либо примеров судебных споров по трудовым делам, в которых ставился бы вопрос о том, что нарушения прав работника произошло по мотивам его национальной принадлежности, при том, что, по мнению большинства экспертов, трудовые отношения и право на труд являются основными сферами дискриминации национальных меньшинств (наряду с наймом жилья)¹⁹. В целом термин «дискриминации» несколько раз встречается в решениях судов, посвященных трудовым спорам, но всегда речь идет о дискриминации по возрастному признаку (например, Постановление Конституционного суда РФ от 4 февраля 1992 г. № 2П-3 «По делу о проверке конституционности правоприменительной практики расторжения трудового договора по основанию, предусмотренному п. 1.1 ст.33 КЗоТ РСФСР», Постановление Конституционного суда РФ от 6 июня 1995 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности аб. 2 ч. 7 ст. 19 Закона РСФСР «О милиции»» в связи с жалобой гражданина В.М. Минакова», Постановление Конституционного суда РФ от 27 декабря 1999 года № 19-П «По делу о проверке конституционности положений п. 3 ст. 20 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с жалобами граждан В.П.Малкова и Ю.А.Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда г. Казани»).

Вынося решения, суды ссылались напрямую на ст.19 и 37 Конституции РФ, а также различные международные конвенции по предотвращению и ограничению дискриминации, подписантом которых является Российская Федерация.

Представляется, что наиболее сложными в плане доказывания дискриминационного характера нарушения и его неправомерности в целом являются дела о незаконном отказе в приеме на работу.

Анализ судебной практики по трудовым делам показывает, что дела об отказе в приеме на работу встречаются очень редко, и то в тех случаях, когда прием на работу является обязательным для администрации (например, инвалидов в рамках установленной квоты). Только в таком аспекте рассматривается вопрос об отказе в приеме на работу и в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 1992 г. № 16 "О некоторых вопросах применения судами Российской Федерации законодательства при разрешении трудовых споров" (последняя редакция - постановления ВС РФ от 21.11.2000 № 32). Поэтому практика по этим делам не наработана, не понятно, какие доказательства может запрашивать суд при рассмотрении дел о неправомерном отказе в приеме на работу.

Некоторые юристы полагают, что в соответствии с ч.1 ст.11 Трудового кодекса РФ нормы законодательства о труде, в том числе ст.3 Трудового кодекса распространяются лишь «на работников, заключивших трудовой договор с работодателем. То есть право на обращение за защитой своих прав... возникает лишь после того, как возникли трудовые отношения»²⁰. Нам кажется, что такая трактовка ст. 11 является необоснованно ограничительной, поскольку из ее буквального смысла не вытекает, что эти нормы не могут распространяться и на других лиц. К тому же, при такой трактовке многие нормы Трудового кодекса вовсе потеряли бы смысл, например, крайне важная ст.64, устанавливающая дополнительные гарантии именно поступающим на работу:

Запрещается необоснованный отказ в заключении трудового договора.

Какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), а также других обстоятельств, не связанных с

¹⁹ Национальные меньшинства. Правовые основы и практика обеспечения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в субъектах юга Российской Федерации. Под ред. В. Мукомеля. Москва, 2003 год, С. – 67.

²⁰ Консалтинг. Он-лайн консультации. Трудовое законодательство. http://www.konsulting.ru/cns_trud.htm

деловыми качествами работников, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Запрещается отказывать в заключении трудового договора женщинам по мотивам, связанным с беременностью или наличием детей.

Запрещается отказывать в заключении трудового договора работникам, приглашенным в письменной форме на работу в порядке перевода от другого работодателя, в течение одного месяца со дня увольнения с прежнего места работы.

По требованию лица, которому отказано в заключении трудового договора, работодатель обязан сообщить причину отказа в письменной форме.

Отказ в заключении трудового договора может быть обжалован в судебном порядке.

Наиболее важными с процедурной точки зрения здесь является право лица, которому отказано в приеме на работу, требовать мотивированного письменного отказа. Хотя представляется мало вероятным, чтобы работодатель прямо сообщил в отказе, что он осуществляется по дискриминационным мотивам, какая-то причина все же должна быть указана. Это открывает возможность, доказав ее несостоятельность, достаточно обоснованно утверждать, что истинные мотивы отказа были связаны с национальностью поступающего на работу.

Отметим также, что уже само по себе требование указания национальности в анкете при приеме на работу является противоречащим положению ч.1 ст.26 Конституции РФ: «никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности».

Резюмируя, нужно отметить, что в целом Трудовой кодекс Российской Федерации в области противодействия этнической дискриминации соответствует международным обязательствам РФ в этой сфере, в частности Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года и Конвенции № 111 Международной Организации Труда относительно дискриминации в области труда и занятий.

Трудовой кодекс расширяет и дополняет положения ст. 19 Конституции РФ, гарантирующих равенство прав и свобод человека и гражданина, однако приходится констатировать, что на более низком уровне, а именно, в подзаконных актах отсутствует процедурная проработка, которая обеспечивала бы функционирование этих норм, не восполняет это пробел и судебная практика.

В нормативных актах, регулирующих деятельность государственных инспекторов труда (Положение о федеральной инспекции труда, Приказ федеральной инспекции труда от 10 марта 1998 г. № 19 «Об утверждении методологических указаний о порядке выдачи предписаний и наложения штрафов», такое направление работы, как контроль за предотвращением дискриминации в трудовых отношениях, никак не отражено, примеров реагирования государственных инспекторов труда на подобные нарушения законодательства не известно.

Противодействие этнической дискриминации в рамках гражданского судопроизводства по новому Гражданско-процессуальному кодексу.

Предусмотренный ст.46 Конституции Российской Федерации судебный механизм защиты прав и свобод является одним из наиболее эффективных. Гражданские права могут быть защищены, в частности, путем признания права, восстановления положения, существовавшего до нарушения права, пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, признания оспоримой сделки недействительной, признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления, возмещения убытков, компенсации морального вреда (ст. 12 Гражданского Кодекса РФ).

Большое разнообразие случаев этнической дискриминации, в которых теоретически возможна защита нарушенного права в суде общей юрисдикции, можно подразделить на несколько категории.

Практически все дела, в которых имеет место нарушения права со стороны государственных органов и должностных лиц с процессуальной точки зрения должны подпадать под регулирование глав 24 и 25 ГПК РФ: **производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части и производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.** В новом кодексе две эти категории дел объединены в одну группу: дела, возникающие из публичных правоотношений. К этой группе дел не применяются правила о заочном производстве, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований.

Закрепление в гражданском процессуальном кодексе особого порядка производства по делам о признании недействующими нормативных правовых актов явилось новеллой нового кодекса, однако сами такие дела имели место и раньше, и рассматривались на практике «как самостоятельный подвид производства по делам об оспаривании законности нормативно-правовых актов по заявлению прокурора применительно к ст. 21 закона «О прокуратуре Российской Федерации»²¹. С подобными заявлениями в суд может обратиться гражданин или организация, считающая, что обжалуемым нормативно-правовым актом нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ и другими нормативно-правовыми актами. С подобным заявлением вправе обратиться прокурор, а также органы государственной и муниципальной власти, полагающие, что этим актом нарушена их компетенция. Отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет за собой прекращение производства по делу (ч.3 ст.252). Решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта (ч.4 ст.253).

Практики по делам подобного рода применительно к противодействию этнической дискриминации не имеется.

Напротив, вторая категория дел (об оспаривании действий и решений органов государственной власти и должностных лиц) получило огромное распространения и в целом применение подобного процессуального порядка хорошо зарекомендовало себя при обжаловании действий и решений, содержащих признаки дискриминации по национальному признаку, но только в тех случаях, когда эти действия и решения являлись неправомерными. При этом «дискриминационный характер нарушения практически никогда не принимается во внимание и не влияет на мотивировку решения, предметом рассмотрения служит лишь противоречие обжалуемого действия или решения конкретным положениям законов, охраняющих права, свободы и законные интересы граждан»²². Примеров обжалования действий формально правомерных, однако предпринимаемых на дискриминационной основе, найти пока не удалось.

Помимо ГПК, порядок рассмотрения данной категории дел регулируется законом "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" 27 апреля 1993 года № 4866-1. Оспорены в судебном порядке могут быть действия и решения, в результате которых «нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности». Статья 256 ГПК устанавливает сокращенный по сравнению с общим сроком исковой давности срок для обращения с подобным заявлением – три месяца с того момента, как гражданину стало известно о нарушении его прав и свобод.

²¹ Изворина А.Ф. Особенности процесса по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции. Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2000 г., Ростов-на-Дону, № 1-2, С. – 85.

²² В.Б.Айламазян, А.Г.Осипов, Р.В.Сапожников Правовые механизмы противодействия этнической дискриминации и разжиганию этнической вражды в России, возможности их использования и степень эффективности. Доклад. 2002 год, С. - 9. В интернете в сокращенном виде доклад можно найти по адресу: <http://www.hrights.ru/text/b17/Chapter3.htm>.

Пропуск срока не является основанием отказа к принятию заявления, но может служить основанием в отказе по существу жалобы. Установленный ранее ч.2 ст. 239.5 ГПК РСФСР еще более сокращенный срок – один месяц в тех случаях, когда ему было отказано в удовлетворении жалобы вышестоящим органом, новым процессуальным кодексом заимствован не был.

Гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод; на заинтересованное лицо, действия (решения) которого обжалуются, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений) - (часть 2. ст.6 закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

Статья 249 ГПК РФ распространяет подобный порядок распределения бремени доказывания и на дела о признании недействующими нормативных правовых актов.

Все остальные категории дел с элементом этнической дискриминации могут рассматриваться в общем порядке искового судопроизводства.

Теоретически, в антидискриминационном контексте могла бы найти применение ст. 426 Гражданского Кодекса Российской Федерации о публичном договоре, в тех случаях, когда речь идет о необоснованном и мотивированном национальностью потребителя отказе в продаже товаров или оказании услуг. Это правило может быть применено постольку, поскольку отказавшие юридические лица являются коммерческими организациями, оказывающими населению услуги или реализующими определенные товары и по характеру своей деятельности обязанные оказывать такие услуги заранее не оговоренному кругу лиц, каждому, кто к ним обратится. "При необоснованном уклонении коммерческой организации от заключения публичного договора применяются положения, предусмотренные п.4 ст.445 настоящего кодекса" (ч. 3 ст.426). Таким образом, последствиями может быть понуждение организации заключить договор в судебном порядке и возместить убытки, вызванные таким уклонением, в том числе моральный вред.²³

В тех случаях, когда речь идет о действиях, способных причинить вред в будущем, возможно применение ст. 1065 ГК РФ с целью запрещения подобной деятельности по решению суда.

Однако информация о том, чтобы какой-либо из этих правовых механизмов применяли (или пытались применить) в рамках гражданского процесса по делам с элементов этнической дискриминации, отсутствует.²⁴

Многочисленные проблемы возникают в тех случаях, когда встает вопрос о возмещении морального вреда, причиненного оскорбительными высказываниями, связанными с этнической принадлежностью. Обращение лица в суд с требованием о защите чести и достоинства является практически единственной предусмотренной гражданским законодательством формой борьбы человека с унижающими его национальное достоинство высказываниями, когда нет оснований для возбуждения в отношении допустившего такие высказывания лица уголовного дела или когда в возбуждении дела отказано.

Проблема приемлемости исков в защиту интересов неопределенного круга лиц так и не нашла своего полного разрешения при принятии нового гражданского процессуального кодекса. Статья 46 ГПК РФ предусматривает возможность подобного обращения в суд органов государственной власти, местного самоуправления, организаций или гражданам только "в случаях, предусмотренных законом". «В настоящее время такую возможность предоставляет избирательное законодательство РФ. Лица, подавшие заявление в защиту законных интересов других лиц, пользуются всеми процессуальными правами и несут все процессуальные

²³ Завидов Б.В.. Договорное право России. М., ИПК "Лига разум", 1998, ст.429.

²⁴ Осипов А. Положения российской Конституции и законодательства, касающиеся дискриминации и судебная практика по делам, относящимся к дискриминации, в России. Административные механизмы.

обязанности истца, но не имеют права на заключение мирового соглашения и не несут обязанности по уплате судебных расходов».²⁵

На практике иски в защиту неопределенного круга лиц в некоторых случаях принимались судами. Так, подобное исковое заявление со ссылкой на ст. 980 – 981 ГК РФ (действия в защиту чужого непротивоправного интереса) было принято Пресненским судом г. Москвы. В этом исковом заявлении ставился вопрос о запрещении деятельности, создающей опасность причинения вреда в будущем, речь шла о возникшей в результате деятельности ответчиков угрозе, исчезновения охотско-корейской популяции серых китов и загрязнения морскую среду Охотского моря. Заявление было подано общественной организацией, уведомление о предпринятых правовых действиях в защиту чужого непротивоправного интереса в соответствии со статьей 981 ГК РФ было распространено истцами среди общественности. Полученные одобрения со стороны граждан Российской Федерации были приобщены к исковому заявлению.²⁶

О попытках подобного подхода применительно к искам о защите чести и достоинства нам ничего не известно.

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности».

В числе способов противодействия таким противоправным действиям, как нарушение равенства прав и свобод человека по этническому признаку или разжигание национальной вражды на первом плане остается уголовная и административная ответственность за их совершение.

До недавнего времени основными нормами в этой области являлись положения статей 136 (нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина) и 282 (возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства) Уголовного кодекса Российской Федерации, нескольких косвенно касающихся проблемы уголовно-правовых составов (например, ст.ст. 208, 212, 239 УК) а также ст. 20.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Ситуация коренным образом изменилась после принятия закона «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ и внесения связанных с этим поправок в иные нормативно-правовые акты.

В законе впервые в отечественной практике было дано определение экстремистской деятельности (ст.1):

экстремистская деятельность (экстремизм):

1) деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- подрыв безопасности Российской Федерации;
- захват или присвоение властных полномочий;
- создание незаконных вооруженных формирований;
- осуществление террористической деятельности;
- возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию;
- унижение национального достоинства;
- осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы;
- пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;

²⁵ Там же.

²⁶ Исковое заявление «О запрещении деятельности, создающей опасность причинения вреда в будущем в защиту чужого непротивоправного интереса (дополнительное)».

- 2) пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;
- 3) публичные призывы к осуществлению указанной деятельности или совершению указанных действий;
- 4) 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;

Одновременно с принятием закона «О противодействии экстремистской деятельности» переработке подверглась ст.280 Уголовного кодекса, в действующей редакции ею установлена ответственность до 3 лет лишения свободы за «публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности», те же деяния, совершенные с использованием средств массовой информации (часть 2 ст. 280) караются лишением свободы от 3 до 5 лет.

Еще на стадии подготовки законопроекта некоторые эксперты выступили с его резкой критикой. Основные нарекания вызвало крайне широкое определение экстремистской деятельности в сочетании с чрезвычайно жесткими санкциями²⁷. Высказывались соображения, что такой подход к противодействию экстремистской деятельности не только представляет потенциальную угрозу правам и свободам человека и гражданина, но и не достигает поставленных целей. Неоправданно широкий запрет почти всегда ведет к тому, что норму либо вообще становится невозможно применять, поскольку не ясна грань между общественно опасными и не опасными деяниями, либо произвольное применение такой нормы открывает простор для злоупотреблений, что ведет к ее полной дискредитации.

Также высказывались мнения, «что такая формула размывает понятие экстремистской деятельности» и «по существу дезориентирует общество в отношении экстремизма», поскольку «законодатель пошел по формальному пути: включил в понятие экстремизма правонарушения, которые могут быть (но могут и не быть) проявлениями экстремистской идеологии»²⁸.

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

1. 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 Закона). Эта норма вызывала наибольшие опасения, и действительно уже известен один пример злоупотребления ее применением: управление юстиции Краснодарского края приостановило на полгода деятельность Краснодарского правозащитного центра, обвинив его в «создании угрозы безопасности»²⁹.

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, однако пока в данной части закон остается не действующим (ст. 13).

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

4. Введение ответственности должностного лица не только за высказывания экстремистского характера, но и непринятие, в соответствии с его компетенцией, мер по пресечению экстремистской деятельности (ст. 14).

²⁷ Верховский А. Радикализм: Государство против радикального национализма. Что делать и чего не делать? / М., центр «Панорама», 2002 – С.107.

²⁸ Паин Э.А. Аналитический отчет.

²⁹ Верховский А. Полгода противодействия. Краткий обзор применения и неприменения закона “О противодействии экстремистской деятельности”. <http://www.hrights.ru/text/b17/Chapter12.htm>

Однако данная статья страдает декларативностью, поскольку при определении мер такой ответственности отсылает «к действующему законодательству».

5. Изменение института предупреждения, закрепленного ранее в законах «Об общественных объединениях» и «О средствах массовой информации». Теперь к числу субъектов, имеющих право вынесения предупреждения, добавлен Генеральный прокурор РФ или подчиненный ему соответствующий прокурор. Кроме того, если предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также, если допущенные нарушения не устранены, это обстоятельство, даже при отсутствии других нарушений, может быть основанием для ликвидации общественного объединения или прекращения деятельности средства массовой информации (ст.7 и 8).

6. В законе предусмотрена 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).

В отношении этой нормы мнения экспертов разделились: если часть считает, что «данное правило, во всяком случае, в существующем виде, способно уводить экстремистские организации от ответственности»³⁰, то другие указывали на ее противоречие ч.3 ст.29 Конституции РФ – «никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них»³¹.

Практика применения нового анти-экстремистского законодательства³² пока не позволяет делать определенных выводов, ввиду незначительного числа случаев применения этих актов. Лишь в нескольких из предупреждений, вынесенных территориальными органами Министерства печати содержались ссылки на новый закон и использовались его формулировки (в решении Приволжского окружного межрегионального территориального управления Министерства печати о телекомпании «Волга» и в предупреждении газете «Завтра» от 26 февраля 2003 г.).

10 октября 2002 года 4 сентября 2002 г. Омский областной суд удовлетворил иск прокурора Омской области и признал недействительной регистрацию омской организации РНЕ, 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».

Уголовное дело по ст.280 УК РФ в ее новой редакции возбуждено в отношении лидеру томского отделения Национал-большевистской партии Сергею Старкову (обвинение ему предъявлено 7 ноября 2002 г.).

Имеется также непроверенная информация, что были попытки привлечь к ответственности по ст.280 лиц, расклеивавших листовки с призывами голосовать «против всех», в частности, на выборах губернатора Белгородской области³³. Чем закончилось это дело, неизвестно.

Примеров дел по новым статьям 282¹ (организация экстремистского сообщества) и 282² (организация деятельности экстремистской организации) авторам пока не известно.

³⁰ Паин Э.А. Аналитический отчет. С.40. http://2001.isras.ru/Publications/Pain/Extreme_Report.htm

³¹ Левинсон Л. Экстремисты – мы // Законотворческий процесс в Государственной Думе: правозащитный анализ. 2002 № 41 и Н.Ю.Беляева. Заключение на проект ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».10.06.2002. <http://www.state-religion.ru/cgi/run.cgi?actuon=show&obj=1489>).

³² В основном по материалам публикации: Верховский А. Полгода противодействия. Краткий обзор применения и неприменения закона «О противодействии экстремистской деятельности». <http://www.hrights.ru/text/b17/Chapter12.htm>

³³ Александр Иванченко. Возвращение номенклатурной агитации. 03.09.2003 г. <http://www.liberal.ru/libcom.asp?Num=3>

Авторы не имеют полной статистики по рассматриваемым статьям Уголовного кодекса за 2003 год, однако, по имеющейся информации, по количеству случаев применения лидерство по-прежнему остается за ст. 282. Необходимо отметить, что федеральным законом от 08 декабря 2003 № 162 в эту статью были внесены некоторые важные изменения.

3) Защита национальных меньшинств.

Термин "национальные меньшинства" используется, но не раскрывается в Конституции, текущем законодательстве и нормативных толкованиях Конституции и законодательства. Согласно ст.71, п. "в" Конституции РФ, в исключительном ведении федерации находятся "регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; ... регулирование и защита прав национальных меньшинств". Ст.72, п. "б" относит к совместному ведению федерации и ее субъектов "защиту прав и свобод человека и гражданина; защиту прав национальных меньшинств", а также (п. "м") "защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей". Кроме того, ряд конституционных норм, норм федеральных законов и прочих нормативно-правовых актов может рассматриваться как содержательно имеющий отношение к меньшинствам, хотя эти положения, как правило, не содержат само понятие "меньшинство".

Ч.1 ст.26, Конституции РФ устанавливает право каждого на выбор и указание своей национальной принадлежности, а ч.2 ст.26, - право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, ст.68 провозглашает право республик устанавливать свои государственные языки и гарантирует народам РФ "право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития". Ст.69 гарантирует "права коренных малочисленных народов".

Несколько федеральных законов содержат прямые упоминания о национальных меньшинствах (Закон РФ "О занятости населения в Российской Федерации" 1991 г., Федеральный закон "О библиотечном деле в РФ" 1994 г. и др.). Несколько принятых на федеральном уровне законодательных актов декларируют общие гарантии защиты языковой и культурной "самобытности" этнических групп и провозглашают ряд групповых прав, которыми эти общности как таковые якобы обладают (Закон РФ "О языках народов Российской Федерации" 1991 г., Закон РФ "Об образовании" 1992 г., Основы законодательства Российской Федерации о культуре 1992 г., Федеральный закон "О национально-культурной автономии" 1996 г.)

Законодательство о некоммерческих организациях.

Действующее законодательство развивает нормы ст.30 Конституции РФ о праве каждого на объединение и свободе деятельности общественных объединений. Эти нормы имеют принципиальное значение для сохранения, выражения и развития идентичности национальных меньшинств.

Поскольку законодательство (за исключением Федерального закона "О политических партиях" и Федерального закона «О национально-культурной автономии» в редакции ноября 2003 г.) не содержит основанных на этничности ограничений на создание некоммерческих организаций, включая общественные объединения, на участие и членство в них, эти институты в целом могут служить для реализации интересов граждан, связанных с их этнической принадлежностью.

Вызывают вопросы формулировки ст.42 и 44 Федерального закона "Об общественных объединениях" 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ, в соответствии с которыми деятельность общественного

объединения может быть приостановлена регистрирующим органом в случае "совершения действий, противоречащих уставным целям", а общественное объединение может быть ликвидировано в судебном порядке не только в случае неоднократных или грубых нарушений закона, но и "систематического осуществления общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям". Закон не содержит разъяснений относительно того, какой характер должны носить противоречия уставной деятельности, чтобы вызвать соответствующие санкции. На практике это может привести к расширительному толкованию соответствующих статей закона и злоупотреблениям со стороны регистрирующих органов. Пример краснодарского краевого отделения Международного общества месхетинских турок "Ватан", ликвидированного в июле 2002 г., показывает, что такая возможность вполне реальна. В принципе, любое национально-культурное общество может получить предупреждение от регистрирующего органа и в перспективе подвергнуться процедурам приостановления деятельности и ликвидации, если оно выступит в защиту прав членов своей группы и если его устав при этом не содержит достаточно гибких формулировок о защите прав и законных интересов граждан.

Следует отметить, что такой предусмотренный ч.2 ст.17 Закона "Об общественных объединениях" и ч.2 ст. 31 Федерального закона "О некоммерческих организациях" от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ институт, как социальный заказ, остается неразработанным в законодательстве.

Вызывает вопросы ст.51 Закона об общественных объединениях, посвященная общественно-государственным и государственно-общественным объединениям, которые определяются как объединения, созданные с участием государства. Статья определяет, что "впредь до принятия федеральных законов о государственно-общественных и общественно-государственных объединениях указанные объединения создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти".

Законодательство об общественно-государственных и государственно-общественных объединениях в стране не принято, между тем органами государственной власти разных ветвей и уровней создано немало число структур, именуемых "общественно-государственными". Кроме того, ряд общественных объединений получает регулярное бюджетное финансирование, а некоторые структуры со статусом государственных учреждений (как Академии Наук) имеют признаки общественных организаций - индивидуальное членство и самоуправление. Приходится констатировать определенные пробелы законодательства и то обстоятельство, что тематика общественно-государственных объединений остается недостаточно разработанной как с теоретической, так и практической точек зрения.

Федеральный закон "О национально-культурной автономии"

Согласно Федеральному закону "О национально-культурной автономии" от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ, национально-культурные автономии (НКА) – это разновидность общественных объединений, созданных по этническому признаку «в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры». Только после внесения в ноябре 2003 г. поправок в закон НКА стали классифицироваться как вид общественного объединения, существующего в форме общественной организации. По территориальной сфере деятельности различаются местные, региональные и федеральные НКА.

До ноября 2003 г. порядок создания "автономий" был таков. "Национальные общественные объединения" (по смыслу статьи закона – два и более) имели право на учреждение НКА местного уровня, местные НКА "граждан, относящих себя к определенной этнической общности" могли учреждать региональные НКА, а региональные - федеральную НКА. В настоящее время местную НКА учреждает сход или собрание граждан; наряду с

гражданами НКА могут создавать и общественные объединения, но только имеющие регистрацию. При этом местная НКА при отсутствии региональных НКА соответствующей этнической группы может приобретать статус региональной, соответственно региональная – федеральной.

Закон определяет НКА как общественное объединение "**граждан** Российской Федерации" (ст.1). Между тем, НКА до последнего времени учреждались общественными объединениями, кроме того, по сложившейся практике, многие НКА не имеют индивидуального членства. Конституция РФ, однако, рассматривает право на объединение как право «каждого», а законодательство не устанавливает ограничений на членство и участие в общественных объединениях (за исключением политических партий) по признаку гражданства.

Закон до ноября 2003 г. не содержал никаких ограничений относительно того, от имени каких этнических групп могут создаваться НКА. Ныне НКА определяются как «общественные объединения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности», иными словами, закон в новой редакции не допускает существования многонациональных автономий. Между тем, в стране были созданы десятки дагестанских, татаро-башкирских, тюркских и «славянских» НКА. Автономии могут образовываться только от имени групп «находящихся в состоянии национального меньшинства на соответствующей территории», причем законодательство никак не определяет ни что такое «меньшинство», ни каковы признаки этой «ситуации». Таким образом, закон в редакции ноября 2003 г. вводит ограничение на создание НКА, то есть в отношении реализации конституционного права на свободу объединения, по этническому признаку при отсутствии конституционно значимых целей; можно говорить о том, что в законе появилась норма, содержащая признаки прямой расовой дискриминации.

Закон об НКА содержит понятие «этнические общности, имеющие соответствующие республику или автономный округ, автономную область» (ч.6 ст.5). Таким образом, подразумевается особая связь определенных этнических общностей с определенными субъектами федерации и их органами власти. Между тем, в соответствии со ст.3 Конституции РФ носителем и единственным источником власти в стране признается только многонациональный народ России. Кроме того, по смыслу Преамбулы и ст.5 Конституции в их связи с другими конституционными положениями, "народ как политико-территориальная общность, представляющий территорию - субъект Федерации, - не есть какая-то однородная в этническом или национальном отношении общность"³⁴. Таким образом, правомерность такого понятия с точки зрения действующей Конституции вызывает сомнения.

Порядок учреждения НКА сильно усложнен по сравнению с «просто» общественными объединениями. Прежде всего, до последнего времени НКА могли создаваться только общественными объединениями. Естественно, возникает вопрос, почему такое право не было дано физическим лицам. С ноября 2003 г. учредителями местной НКА могут быть и физические лица, но только «граждане», только определенной этнической принадлежности, только постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования и только организовавшие в целях учреждения НКА общее собрание или сход. Таким образом, закон вводит по ряду позиций (в том числе по этническому признаку и по признаку места жительства) ограничение конституционного права на объединение при отсутствии конституционно значимых целей, соответствующих положению ч.3 ст.55 Конституции РФ.

Учредителями местных НКА могут также выступать общественные объединения, но только «национальные» (в первых редакциях закона) или «зарегистрированные общественные объединения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности» (в последней редакции). НКА не могут учреждать неправительственные некоммерческие организации, не являющиеся общественными объединениями; между тем, в России в настоящее время общественной активностью постепенно перетекает в автономные некоммерческие организации и некоммерческие партнерства.

³⁴ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 2000, С.159

Для создания НКА требуется предварительно, не менее чем за три месяца (с ноября 2003 г. для местных НКА – за один месяц) до учредительной конференции опубликовать сообщение о предстоящем мероприятии в средствах массовой информации или иным способом. Ко всем другим некоммерческим организациям такое требование не предъявляется.

Закон предусматривает две основные функции НКА: консультирование органов власти и государственных учреждений по вопросам, связанным с развитием языков, образования и культур, и самостоятельная деятельность в этих областях. Нормы закона, касающиеся участия НКА в образовательной деятельности, создания СМИ, развития языков, являются декларативными и в основном дублируют положения других федеральных законов.

НКА имеют право обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления, но только «представляя свои национально-культурные интересы»; создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, «получать и распространять информацию», но почему-то только на национальном (родном) языке; «сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям»; «следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла»; «создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации»; участвовать в деятельности международных неправительственных организаций и устанавливать «гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств». НКА, по общему смыслу закона, имеют обособленное имущество, в том числе (Ст.17) на праве собственности. Всеми теми же правами без установленных в Законе об НКА ограничений, пользуются и «просто» общественные объединения, если закрепляют соответствующие виды и направления деятельности в своих уставах.

Положения закона, посвященные роли государства, сформулированы двусмысленно, посредством использования глаголов настоящего времени в изъявительном наклонении: органы власти оказывают поддержку, содействуют, рассматривают предложения, учитывают, осуществляют финансирование, предоставляют и пр. И общие нормы русского языка, и принятая юридическая техника таковы, что подобные конструкции могут интерпретироваться и как обязывание, и как дозволение. Непонятно, закон обязывает государство что-то делать или позволяет ему это.

Согласно Закону об НКА, "финансовые средства предоставляются национально-культурным автономиям для финансирования общественно значимых программ национально-культурного развития, для осуществления мероприятий в области культуры, образования и благотворительных мероприятий" (ч.3 ст.16); федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации оказывают национально-культурным автономиям финансовую поддержку ... при условии, что эти средства имеют целевой характер и могут использоваться только на конкретные **мероприятия**" (ч.1 ст.20). Кроме того, НКА могут пользоваться льготами по аренде помещений, им может предоставляться государственное и муниципальное имущество, а также возможность публикации своих материалов в государственных и муниципальных СМИ.

Закон об НКА, однако, не определяет уполномоченные органы, механизмы выделения и распределения, так же как и критерии установления объемов выделяемых ресурсов, то есть не предусматривает конкретных обязательств государства. Следует также отметить, что предусмотренный законом механизм государственной поддержки заведомо допускает финансирование только краткосрочных проектов и едва ли может быть основой поддержания учреждений образования и культуры.

Закон об НКА как частный закон имеет большую силу по сравнению с общим, и права НКА, в том числе по части получения государственной поддержки, оказываются ограниченными по сравнению с другими некоммерческими организациями. При этом из Закона об НКА не следует, что НКА пользуются дополнительными правами по сравнению с другими

некоммерческими организациями. Закон об НКА, за двумя изъятиями, не конкретизирует и не дополняет общие возможности, предусматриваемые законодательством для "простых" неправительственных некоммерческих организаций. У НКА есть два явных преимущества перед прочими неправительственными организациями: государственные СМИ могут бесплатно размещать их материалы, и при органах исполнительной власти могут создаваться консультативные советы по делам НКА. Эти нормы законы на деле не трактуются как обязывающие и в целом не реализуются. При Правительстве РФ действует Консультативный совет, в котором представлены федеральные НКА и некоторые «простые» этнические общественные объединения. Консультативные структуры по делам НКА в большинстве регионов сформированы не были. Как правило, на региональном уровне есть либо консультативные органы по "национальным вопросам", либо консультативные структуры общего характера при органах государственной власти и местного самоуправления. НКА, как правило, представлены там вместе и наравне с прочими общественными объединениями.

Для сравнения - Федеральный закон "Об общественных объединениях" предусматривает следующие виды поддержки общественных объединений со стороны государства (ч.2 ст.17): целевое финансирование отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключение любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социальный заказ на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе, а также возможность предоставления общественным объединениям налоговых льгот. Согласно ч.3 ст.17 того же закона, «вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними».

Федеральный закон "О некоммерческих организациях" предусматривает следующие виды государственной поддержки некоммерческих организаций (Ч.1 ст.31): предоставление в соответствии с законодательством льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей некоммерческим организациям, созданным в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, других установленных законодательством целях, с учетом организационно-правовых форм некоммерческих организаций; предоставление некоммерческим организациям иных льгот, в том числе полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом; размещение среди некоммерческих организаций на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов; предоставление в соответствии с законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку.

Возможно, законодатели исходили из того, что НКА на практике должны пользоваться преимуществами в получении государственной поддержки при реализации конкретных проектов в области языка, культуры и образования. Однако, общественная значимость конкретного проекта не зависит от организационно-правовой формы некоммерческой организации, следовательно, предпочтения, оказываемые НКА (если таковые будут иметь место), можно оценивать как необоснованные, то есть дискриминационные.

Закон об НКА не содержит никаких упоминаний о гарантиях и средствах защиты прав, предоставляемых «автономиям». Общие положения Конституции, гражданского законодательства и законодательства о некоммерческих организациях, разумеется, предоставляют НКА как юридическим лицам возможность защищать свои права и законные интересы всеми возможными непротивоправными способами, в том числе в судебном порядке. Однако, в случае бездействия государственных органов (например, отказа составлять программы «национально-культурного развития» или финансировать мероприятия НКА) едва ли возможно понудить эти органы к исполнению положений закона.

Федеральный закон "О политических партиях"

Федеральный закон "О политических партиях" от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ устанавливает, что из всех общественных объединений только политические партии могут принимать участие в референдумах и в выборах в органы государственной власти и что могут существовать только федеральные политические партии. Политические партии не могут создаваться на основе профессиональной, расовой, этнической и религиозной принадлежности (ч.3 ст. 9). Под такими основаниями понимаются любые указания в уставе или программе организации на защиту или выражение соответствующих профессиональных, этнических и тому подобных интересов. Таким образом, Закон о политических партиях устанавливает ограничения на свободу объединения и на право участвовать в управлении государством; фактически он не допускает организованную политическую активность национальных меньшинств. Кроме того, при расширительном толковании ч.3 ст.9 Закона, под угрозой закрытия может оказаться любая партия, выдвигающая лозунги защиты национальных меньшинств.

Законодательство об образовании

Российский законодатель в целом не рассматривает образование в этнических категориях, например, как систему воспроизводства т.н. "этнoса" или "этнической культуры"³⁵. Вместе с тем, Закон РФ "Об образовании" от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (с последующими изменениями и дополнениями) провозглашает среди принципов государственной политики в области образования (ч.2 ст.2) "защиту и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства", а среди общих требований к содержанию образования (ст.14) - "интеграцию личности в национальную и мировую культуру". Подобные идеи отражены и в Федеральной программе развития образования 2000 г. (Федеральный закон "Об утверждении Федеральной программы развития образования" от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ). Таким образом, признается возможность учета в системе образования особых потребностей людей в связи с их языковой или этнической принадлежностью.

Согласно ч.2 ст.26 Конституции РФ, каждый имеет право на свободный выбор языка воспитания и обучения. Этот принцип следующим образом развивается в Законе РСФСР "О языках народов Российской Федерации" от 25 октября 1991 г. № 1807-1 (в ред. Федерального закона от 24.07.98 № 126-ФЗ, от 11.12.2002 № 165-ФЗ):

Статья 9. Право на выбор языка воспитания и обучения

1. Граждане Российской Федерации имеют право свободного выбора языка воспитания и обучения.
2. Граждане Российской Федерации имеют право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования.
Право граждан Российской Федерации на получение образования на родном языке обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также созданием условий для их функционирования.
3. Право выбора образовательного учреждения с тем или иным языком воспитания и обучения детей принадлежит родителям или лицам, их заменяющим в соответствии с законодательством Российской Федерации.
4. Язык (языки), на котором ведется воспитание и обучение в образовательном учреждении, определяется учредителем (учредителями) образовательного учреждения и (или) уставом образовательного

³⁵ Хотя среди российских педагогов и социологов, пишущих на темы образования, такие идеи распространены довольно широко.

учреждения в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

5. Гражданам Российской Федерации, проживающим за пределами своих национально- государственных и национально-территориальных образований, а также не имеющим таковых, представителям малочисленных народов и этнических групп государство оказывает содействие в организации различных форм воспитания и обучения на родном языке независимо от их количества и в соответствии с их потребностями.
<...>

Аналогичные положения содержатся в ст.6 Закона РФ "Об образовании" 1992 г. Соответственно, получение общего образования на государственном языке РФ, государственном языке республики в составе РФ или любом другом "языке народов РФ" являются, с точки зрения Конституции и текущего законодательства, равнозначными и равноценными вариантами. Выбор языка обучения является свободным и в принципе может быть ограничен только текущими экономическими и организационно-техническими возможностями системы образования. Обучение иным, кроме русского, "языкам народов РФ" или на этих языках не может рассматриваться как факультативный элемент в системе общего образования, и гражданин при выборе языка обучения и преподавания не должен быть обременен какими-либо дополнительными требованиями и условиями.

По смыслу п.5 ч.1 ст.13 Закона об образовании, выбор языка обучения и воспитания входит в компетенцию образовательного учреждения и должен быть отражен в его уставе. Это отражено также в Типовом положении об общеобразовательном учреждении, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196. Согласно п.37 Типового положения, "общеобразовательное учреждение обеспечивает реализацию предоставленных государством гражданам прав на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения".

Помимо этого федеральные нормативно-правовые акты не определяют особенностей создания, регистрации, лицензирования, аттестации, аккредитации, реорганизации и ликвидации образовательных учреждений, в которых используются в качестве языка обучения или преподаются в качестве предметов иные, кроме русского, "языки народов РФ". Федеральная программа развития образования лишь упоминает о существовании "национальных школ" (Раздел IV, подраздел 1), но не раскрывает это понятие. Между тем, ст. 28 Закона об образовании относит именно к компетенции РФ установление порядка создания, реорганизации и ликвидации образовательных учреждений (п.6); разработку и утверждение типовых положений об образовательных учреждениях (п.10); установление порядка лицензирования, аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений (п.11); установление порядка аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений и работников органов управления образованием (п.12), установление порядка финансирования образовательных учреждений (п.16); информационное и научно - методическое обеспечение системы образования, разработка в пределах своей компетенции базисных учебных планов и примерных программ курсов, дисциплин, организация издания учебной литературы и производства учебных пособий (п.19).

В компетенцию субъектов Российской Федерации входит (п.5 ст.29) определение "особенностей порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений" и "установление региональных (национально-региональных) компонентов государственных образовательных стандартов" (п.8 ст.29). По смыслу ст.28-32 Закона, иные, кроме русского, языки, могут использоваться как языки обучения и воспитания во всех трех компонентах образовательного процесса (федеральном, национально-региональном компонентах и компоненте образовательного учреждения), а также преподаваться в рамках национально-регионального компонента и компонента образовательного учреждения. Согласно п.38 Типового положения об общеобразовательном учреждении, "общеобразовательное учреждение в соответствии со своим уставом может реализовывать дополнительные образовательные программы и оказывать дополнительные образовательные услуги (на

договорной основе), не включенные в перечень основных общеобразовательных программ, определяющих его статус". Подобный порядок, применяемый без учета специфики образовательных учреждений для национальных меньшинств, должен в теории создавать определенные практические проблемы.

Раздел VI Федеральной программы развития образования 2000 г. (п.3.2) предусматривает на 2000-2005 гг. в общем виде только "разработку" механизмов "реализации права граждан на выбор обучающимися языка обучения в пределах возможностей образовательных учреждений" и "разработку и начало реализации" мер по "удовлетворению образовательных потребностей народов и этнических групп" (п.3.4).

Закон относит к компетенции органов местного самоуправления в области образования (п.5 ст.31) создание, реорганизацию и ликвидацию муниципальных образовательных учреждений; создание и ликвидация местных (муниципальных) органов управления образованием и (или) самоуправляемых школьных округов, определение их структуры и полномочий, назначение и увольнение по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных органов управления образованием (п.6 ст.31). При этом остается неясным, должны ли местные органы управления образованием и в какой мере учитывать запросы населения относительно создания образовательных учреждений с иными кроме русского языками обучения и воспитания.

Законодательство о реабилитации жертв репрессий

Закон РФ "О реабилитации жертв политических репрессий" от 18 октября 1991 г. № 1761-1 (с последующими изменениями и дополнениями) относит к лицам, подвергшимся репрессиям и пострадавшим от репрессий, подлежащим реабилитации и имеющим право на возмещение причиненного вреда, в числе прочих категорий также граждан, репрессированных по признаку их национальности. Вопрос о самих по себе механизмах реабилитации и компенсации, а также о необходимости и достаточности принимаемых во исполнение закона мер выходит за рамки данного обзора.

Можно отметить, что действие Закона "О реабилитации жертв политических репрессий", по смыслу ст.2, не распространяется на граждан, репрессированных на территории иных помимо РСФСР союзных республик СССР, но в настоящее время живущих на территории РФ. Изъятие, по смыслу ст.11, делается лишь для граждан, получивших документы о реабилитации в бывших союзных республиках: "Документы о реабилитации или признании лиц пострадавшими от политических репрессий, выданные в государствах бывших союзных республиках СССР или бывшими государственными органами СССР, имеют силу на территории Российской Федерации". Согласно ст.12 Закона, "восстановление в правах лиц, репрессированных за пределами Российской Федерации, но постоянно проживающих на ее территории, предоставление им льгот и выплата компенсаций производится в том случае, если принятые в отношении их уполномоченными на то органами государств - бывших союзных республик СССР решения о реабилитации не противоречат законодательству Российской Федерации". Таким образом, действие закона не распространяется на многочисленную категорию лиц, не имеющих возможности пройти по разным причинам процедуры реабилитации в бывших союзных республиках (например, на турок-месхетинцев, курдов).

Закон РСФСР "О реабилитации репрессированных народов" от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 (в ред. Закона РФ от 01.07.93 № 5303-1), предусматривает "коллективную реабилитацию" - меры по возмещению ущерба, причиненного депортациями, направленные на депортированные общности в целом. Реабилитация предполагает восстановление прежних административных границ и упраздненных "национально-территориальных образований", социальную поддержку и развитие "национальных" культур. Со ссылкой на этот закон в 90-е гг. указами Президента и

постановлениями Правительства РФ было принято несколько целевых программ, направленных на поддержку отдельных этнических групп.

Само по себе возмещение гражданам со стороны государства вреда, причиненного незаконными действиями или бездействием государства в целом, его органов и должностных лиц, соответствует конституционным принципам РФ. Вопросы вызывает использование понятий, основанных на восприятии условных множеств ("народов") в качестве субъектов права, и соответствие такого подхода общим принципам правопостроения в РФ.

Закон "О реабилитации репрессированных народов" содержит в основном бланкетные нормы, отсылающие к иным неназванным нормативно-правовым актам РФ и ее субъектов. Подобный подход практически исключает гарантии принятия государством всех предусмотренных мер в полном объеме. Отдельным вопросом являются политические эффекты, вызываемые положениями Закона о т.н. "территориальной реабилитации", то есть восстановлении административно-территориального деления и "национально-государственных образований", существовавших на момент депортации. Толкование соответствующей нормы Закона не может противоречить ч.3 ст.67 Конституции РФ, согласно которой границы субъектов федерации могут быть изменены с их взаимного согласия. Однако, лозунг "территориальной реабилитации" до настоящего времени оказывает дестабилизирующее воздействие на ряд республик Северного Кавказа. Этот вопрос, впрочем, выходит за рамки настоящего обзора.

Закон "О реабилитации репрессированных народов" оказал существенное стимулирующее воздействие на движение т.н. "казачества", поскольку казачество было определено в законе как репрессированная "культурно-этническая общность", подлежащая реабилитации. Казачье движение борется за возрождение особого военизированного сословия, которое существовало до 1917 г., и добивается предоставления специальных и групповых прав для своих участников. Статус значительной части казачьих объединений, как и государственная политика по отношению к ним, определяются указами Президента, постановлениями Правительства и нормативно-правовыми актами субъектов федерации. В результате казачьи организации получают бюджетное финансирование, права бессрочного владения землей и пользуются специальным механизмом доступа к разным видам службы (государственной, в том числе военизированной, и муниципальной). Подобный порядок означает отступление от конституционного принципа равенства граждан в доступе к государственной службе (в том числе вне зависимости от происхождения и членства в каких-либо объединениях) - Конституция РФ и законодательство всех уровней предусматривают равный доступ ко всем видам службы. Практика функционирования многих казачьих организаций позволяет также говорить о систематическом нарушении норм федерального законодательства относительно равенства общественных объединений перед законом и о недопустимости вмешательства общественных объединений в деятельность органов государственной власти.

Прочее законодательство РФ, содержащее упоминание о меньшинствах

Помимо федеральных законов о ратификации международных договоров РФ, три других закона федерального уровня также содержат упоминание о национальных меньшинствах.

Ч.2 ст.5 Закона РФ "О занятости населения в Российской Федерации" от 16 апреля 1991 г. № 1032-1 (с последующими изменениями и дополнениями) относит к основным направлениям государственной политики в области содействия занятости "обеспечение занятости в местах проживания коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств Российской Федерации с учетом их национальных и культурных традиций, а также исторически сложившихся видов занятости".

Согласно ст.2 Закона РФ "Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации" от 4 июня 1992 г. № 2927-1, государственной комиссии по созданию ИР, образованной Правительством Российской Федерации, было поручено "осуществить подготовку

правовых и организационных мероприятий по государственно-территориальному разграничению, учитывая при этом интересы казачества и возможность расширения его самоуправления в составе Ингушской Республики, а также интересы национальных меньшинств".

Федеральный закон "О библиотечном деле" от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ устанавливает (ч.1 ст.8), что "национальные меньшинства имеют право на получение документов на родном языке через систему государственных библиотек".

Противоречий между, с одной стороны, этими законами, с другой - Конституцией и международными обязательствами РФ не просматривается. Практическое значение соответствующих положений этих законов вызывает сомнение, как и необходимость их дополнения или корректировки.

4) Прочие положения федерального законодательства, имеющие отношение к этничности.

Законодательство, касающееся выбора индивидуальной этнической принадлежности.

Ч.1 ст.26 Конституции РФ устанавливает право каждого на выбор и указание своей национальной принадлежности. Федеральный закон "Об актах гражданского состояния" от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ предусматривает возможность указания с согласия и по выбору гражданина его этнической принадлежности (национальности) в следующих документах: заявлении о заключении брака (ст.26), записи акта о заключении брака (п.1 ст.29), свидетельстве о заключении брака (ст.30), заявлении о расторжении брака (п.2 ст.33, п.2 ст.34), записи акта о расторжении брака (п. 1 ст.37), свидетельстве о расторжении брака (п.1 ст.38), совместном заявлении отца и матери, не состоящих в браке, об установлении отцовства (п.4 ст.50), заявлении отца об установлении отцовства (п.2 ст.51), записи акта об установлении отцовства (ст.55), свидетельстве об установлении отцовства (п.1 ст.56), заявлении о перемене имени (ст.59), записи акта о перемене имени (ст.61), свидетельстве о перемене имени (ст.62), записи акта о смерти (п.1 ст.67 - если сведения о национальности указаны в документе, удостоверяющем личность умершего). Кроме того, в запись акта о рождении (п.1 ст.22) и в свидетельство о рождении (ст.23) может вноситься указание на национальность родителей по их желанию, а в запись акта об усыновлении (п.1 ст.42) и свидетельство об усыновлении (ст.43) - национальность усыновителей (также по их желанию).

По общему смыслу Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов" от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ и Федерального закона "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ предусматривается определение этнической принадлежности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, однако законодательство не уточняет порядок такого определения.

Ряд нормативных актов Государственного Комитета РФ по статистике и некоторых ведомств (МВД) предусматривает сбор сведений и указание национальности граждан при заполнении некоторых форм статистического учета. Эти акты в целом обходят вопрос о процедурах сбора таких сведений. Практическое отсутствие у правозащитных организаций сведений о принуждении граждан к представлению информации о своей национальности, позволяет допустить, что органы исполнительной власти и государственные учреждения в целом соблюдают конституционную норму.

Законодательство о языках

Законодательство о языках имеет отношение к этничности, поскольку и Конституция РФ, и Закон РСФСР "О языках народов Российской Федерации" определяют языки не просто как средство коммуникации, а как "достояние" понимаемых в этническом смысле "народов".

Ч.2 ст.26 Конституции РФ устанавливает право каждого на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, а ст.68 провозглашает право республик устанавливать свои государственные языки и гарантирует "народам РФ" "право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития".

Ч.2 ст.9 Гражданского процессуального кодекса РФ устанавливает, что лицам, участвующим в деле и не владеющим языком, на котором ведется гражданское судопроизводство, разъясняется и обеспечивается право давать объяснения, заключения, выступать, заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке или на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. В соответствии с ч.2 ст.18 Уголовно-процессуального кодекса РФ, участникам уголовного судопроизводства, не владеющим или недостаточно владеющим языком, на котором ведется производство по уголовному делу, должно быть разъяснено и обеспечено право делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства, приносить жалобы, знакомиться с материалами уголовного дела, выступать в суде на родном языке или другом языке, которым они владеют, а также бесплатно пользоваться помощью переводчика. Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г., в силу ч.2 ст.26 Конституции РФ суд обязан обеспечить всем участвующим в деле лицам право выступать на родном языке независимо от степени владения русским языком.

Положения Закона РСФСР "О языках народов Российской Федерации" от 25 октября 1991 г. № 1807-1 (в ред. Федерального закона от 24.07.98 № 126-ФЗ, от 11.12.2002 № 165-ФЗ) в целом соответствуют этим нормам ст. 26 и 68 Конституции. Закон, однако, содержит понятие "население, не имеющее своих национально-государственных и национально-территориальных образований или живущее за их пределами" (п.4 ст.3, п.5 ст.9). Таким образом, подразумевается особая связь определенных этнических общностей с определенными территориальными образованиями и их органами власти (о том, насколько подобная идея соответствует действующей Конституции, см. выше).

Вызывает сомнения с точки зрения соответствия Конституции также п.6 ст.3 Закона: "В Российской Федерации алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Иные графические основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами" (пункт введен Федеральным законом от 11.12.2002 № 165-ФЗ). Установление государственных языков республик в составе РФ, а значит и их графической основы (являющейся неотъемлемым элементом языка) является правом республик (Ст.68 Конституции РФ), и по смыслу ст.71-73 Конституции РФ относится к области исключительных полномочий субъектов федерации.

Сомнительным также представляется используемые в Законе концепты "прав" и "равноправия" языков.

Закон вводит понятие "языки народов Российской Федерации", но не раскрывает его содержания. В частности, остается непонятным, какие именно языки включаются в эту категорию, каковы критерии и механизмы различения "языков народов РФ" и иностранных языков. Подобная неопределенность создает в будущем риск появления ограничительного законодательства об иностранных языках, которое может ущемить социальные и культурные права лиц, относящихся к национальным меньшинствам, чьи языки могут попасть в категорию иностранных.

Провозглашение в качестве общей цели развития языков как коллективного достояния этнических общностей оборачивается декларативностью большинства положений закона и рядом содержательных лакун. Закон запрещает (п.4 ст.2) установление "ограничений или привилегий" только в отношении "использования того или иного языка, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации". Согласно п.2 ст.5, знание или незнание языка не может служить основанием для ограничения только "языковых прав" граждан Российской Федерации. Закон упоминает о том, что (п.6 ст.15) "положениями о языковых квалификационных требованиях Российской Федерации и республик могут предусматриваться определенные ограничения и нормы по использованию языков в сфере профессионального общения", но не разъясняет, какие именно органы государственной власти и на каких принципах и основаниях уполномочены устанавливать таковые.

Согласно ст.64 Трудового Кодекса РФ, "какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от ... языка, ... не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом". Поскольку такие случаи отсутствуют, можно говорить о том, что законодательство не разрешает работодателям рассматривать владение языком в качестве квалификационного требования при заключении трудового договора и в трудовых отношениях. Ч.1 ст.21, Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ устанавливает требование относительно знания "государственного языка" для лиц, поступающих на государственную службу, без уточнения, какой именно "государственный язык" имеется в виду.

Законодательство о культуре

Российское законодательство в области культуры определяет следующие основные задачи государственной политики: создание необходимых условий культурной деятельности³⁶, включая свободу творчества и государственную поддержку культуры, защиту культурного наследия и обеспечение доступа граждан к достижениям культуры. Положения Конституции РФ, затрагивающие вопросы культуры, никоим образом не увязывают культуру, культурные права и культурную деятельность с этничностью. Основы законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (в ред. Федерального закона от 23.06.99 № 115-ФЗ) также в целом не описывают культуру, культурное наследие и культурную деятельность в этнических терминах. Вместе с тем, в "Основах..." используется понятие "прав и свобод народов и иных этнических общностей в области культуры" (ст.6). Разделы III и IV "Основ..." говорят о содействии "национальным" в этническом смысле культурам. Это в принципе можно интерпретировать как общие гарантии защиты и поддержки деятельности и институтов, имеющих отношение к культуре национальных меньшинств.

Законодательство, касающееся "соотечественников за рубежом"

Федеральный закон "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ вводит особый правовой статус "соотечественников за рубежом", которым обладают российские граждане за рубежом, и которым могут наделяться некоторые категории иностранных граждан и лиц без гражданства. Закон гарантирует поддержку Российской Федерации "соотечественникам" в реализации ряда прав и свобод и в защите от дискриминации. Закон использует этнические и культурные

³⁶ "Культурная деятельность" определяется в Основах законодательства РФ о культуре как "деятельность по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей".

критерии для определения статуса соотечественников и принципов государственной политики в отношении соотечественников.

Согласно ч.1 ст.1, Закона, "соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии". "Соотечественники за рубежом" - это в числе прочего "потомки лиц, принадлежащих к вышеуказанным группам [выходцев из России и СССР], за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств (ч.2 ст.1). Ст.2 вводит такие дефиниции: "национальности Российской Федерации - национальности людей, основные территории расселения которых находятся в Российской Федерации"; "титульная нация - часть населения государства, национальность которой определяет официальное наименование данного государства" (ст.2). Ст.1 Закона устанавливает ограничение на предоставление статуса "соотечественника" по признаку этнической принадлежности. На этот статус не могут претендовать потомки российских граждан, граждан бывшего СССР, а также эмигрантов из Российской империи/СССР/Российской Федерации, относящиеся к "титульным нациям иностранных государств".

Закон о соотечественниках, безусловно, интересен как первый федеральный законодательный акт, прямо ограничивающий права индивидов по этническому признаку. Он важен также тем, что впервые вводит в российское право разделение этнических групп на "национальности Российской Федерации" и на все прочие, а также понятие "титульной нации" в этническом смысле. В этом смысле Закон является ярким образцом того, как происходит этнизация публичного дискурса, на которой акцентирует внимание Начальный доклад проекта.

Статус "соотечественника за рубежом" не связан с гражданством, с процедурами приобретения гражданства и с режимом въезда в РФ и выезда из РФ. Однако, он затрагивает основные права и свободы, поскольку закон обязывает государство принимать меры по поддержанию образовательных учреждений соотечественников, институтов, обеспечивающих культурную деятельность соотечественников, возможностей информационного обмена, а также по защите соотечественников от дискриминации. По смыслу Закона, "соотечественники" квалифицируются не как расовые и этнические группы, нуждающиеся в защите, а как лица, заинтересованные в поддержании связей с РФ, поэтому предпочтения по этническому признаку едва ли могут считаться обоснованными. Поэтому Закон можно рассматривать как дискриминационный по смыслу Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Законодательство о местном самоуправлении

Закон РФ "О местном самоуправлении в Российской Федерации" от 6 июля 1991 г. № 1550-1 (с последующими изменениями и дополнениями) устанавливает, что поселковая и сельская администрация (п.1 ст.53,) "организует и координирует с учетом национально - культурных традиций населения работу учреждений социально-культурного назначения", что районный Совет (п.23 ст.55) "вносит в соответствии с законодательством предложения в соответствующие органы о статусе языков компактно проживающих на подведомственной Совету территории национальных групп и малочисленных народов", что районная администрация (п.3 ст.63) "организует на территории района работу культурно-просветительных учреждений с учетом национально-культурных традиций населения".

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) устанавливает, что (п.14 ст.8) в уставе муниципального образования указываются "вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным

проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций", что (ст.11) "муниципальные образования вправе иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально - экономические, национальные и иные местные традиции", что (п.4 ст.14) "наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом национальных, исторических и иных местных традиций".

Согласно Закону РСФСР "О языках народов Российской Федерации" 1991 г. (ч.4 ст.3.), "в местностях компактного проживания населения, не имеющего своих национально-государственных и национально-территориальных образований или живущего за их пределами", "в официальных сферах общения может использоваться язык населения данной местности", в том числе при проведении выборов и референдумов (ст.14), в официальном делопроизводстве (ч.3 ст.16), при оформлении надписей, дорожных и иных указателей (ч.2 ст.23).

Названные общие положения не вступают в противоречие с конституционными нормами и международными обязательствами РФ. Механизмы их реализации устанавливаются, в соответствии со ст.72 Конституции РФ и этими законами, органами государственной власти субъектов федерации.

Законы СССР, имеющие отношение к этничности.

Два закона СССР, имеющие отношение к этничности, до сих пор формально не отменены. Это Закон СССР "О национальном развитии граждан, проживающих за пределами своих национально-территориальных или национально-административных образований" 1990 г. и Закон СССР "Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР" 1990 г.

Закон СССР "О национальном развитии граждан, проживающих за пределами своих национально-территориальных или национально-административных образований" 1990 г. в целом декларативен. Идеологическое значение этого акта, тем не менее, велико, поскольку с его помощью впервые в законодательстве были закреплены концепты "национального развития" и "принадлежности" территориальных образований определенным этническим группам (о том, насколько последний соответствует действующей Конституции, см. выше).

Все положения Закона СССР 1990 г. "Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР", предусматривающие уголовную, административную и гражданскую ответственность граждан и общественных объединений, полностью заменены более поздним законодательством. Закон представляет исторический интерес как первая попытка принять в стране антидискриминационное законодательство.

Оба закона фактически утратили силу и практическое значение.

Приложение 1. Л.С.Левинсон. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ. НАЦИОНАЛЬНО-ЭТНИЧЕСКИЙ ЗАКОНОПРОЕКТНЫЙ ПОРТФЕЛЬ. ИЮНЬ 2003 г.

Законотворчество по национальной проблематике в третьей Государственной Думе - процесс достаточно вялый, особенно если рассматривать этот сюжет как титульный, т.е. в том выражении, которое он принимает в творчестве профильного думского Комитета по делам национальностей. Инициативы вызревают в этом подразделении годами и увядают, не родившись. Заштатная епархия. И хотя структурные перестройки приводят, как правило, к увеличению сущностей, запланированное сокращение числа комитетов Госдумы следующего созыва с 27-ми до 15-ти вполне может привести к ликвидации этой малопродуктивной единицы.

Конечно, правовое регулирование национальных вопросов не сводится к тематическим законам. Помимо прямо непосредственно связанного с интересующей нас проблемой законодательства о гражданстве и миграции, "право народов" соотносится со многими другими отраслями права. Это уголовный и административный закон в части антидискриминационных норм и в связи с обычным, традиционным правом. Это Семейный кодекс (брачный возраст и, например, полигамия). Здесь же - регулирование деятельности некоммерческих организаций, где мы находим Федеральный закон от 11 июля 2001 года "О политических партиях", запретивший создание таковых по признакам расовой, национальной или религиозной принадлежности. Далее - экономический блок, включающий, в частности, проблему землепользования коренных народов. Наконец, проблемы федеративного устройства и местного самоуправления: парадигма происходящей перестройки страны по этой линии включает изменения зон ответственности федеральной и региональной власти и сущностно влияет на национально-территориальные образования.

Оценивая законопроектные накопления по данной тематике, следует учитывать как новации, имеющие перспективу (такие законопроекты включаются обычно в кулуарно формируемый перечень приоритетов) или хотя бы рассматриваемые всерьез, так и не имеющие серьезных шансов предложения, демонстрирующие, однако, некоторые интересные тенденции, которыми не следует пренебрегать.

Поскольку эта статья пишется в завершающий период работы Седьмой Думы, большинство проходных проектов благополучно успело превратиться в федеральные законы, т.е. перейти в фазу, не включенную в определенный автору мандат. Иные же, возможно полностью отвечающие злобе дня предложения предусмотрительно не вносятся и ждут нового созыва. Так, например, оформляется идея закона о репатриантах: вполне вероятно, это один из рассматриваемых Кремлем выходов из тупика, в который он сам себя загнал новым законом о гражданстве. Но это, еще не воплощенное в текст предположение, скорее всего, будет рассматриваться - если будет - уже в 2004 году.

Поскольку деловитая нынешняя Дума освободилась за последние годы от массы скопившегося чуть ли не с 1994 года законопроектного сырья, и поскольку многое из ныне снятого с рассмотрения или отклоненного неминуемо появится во внесенном виде вновь, позволим себе говорить здесь не только о находящихся на рассмотрении, но и о формально "похороненных" проектах.

О внесении изменений в Федеральный закон «О национально-культурной автономии»

Проект, первоначально называвшийся "О внесении изменений и дополнений в статьи 1, 3, 5, 6, 7 и 20 Федерального закона "О национально-культурной автономии" был внесен Правительством РФ и принят в первом чтении 27 июня 2001 года.

Текст изменений разрабатывался в упраздненном впоследствии Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политике. Министру Александру Блохину, ныне работающему послом в Беларуси, требовалось тогда представить хотя бы формальные подтверждения жизнедеятельности возглавляемого им ведомства. В результате, пристраиваясь к генеральной линии всеобщей вертикализации, Блохин провел через Правительство и - как первоочередной - через Думу в первом чтении проект, направленный, по сути, на огосударствление национально-культурных автономий (НКА) и ограничение их саморегулирования.

По первоначальной, от 17 июня 1996 года, и по сей день действующей редакции этого Федерального закона, НКА вправе свободно организовываться, объединяя, в зависимости от волеизъявления учредителей, людей, принадлежащей к одной этнической общности, в одной или нескольких автономиях. Проект, разработанный Миннацем, ограничивал это право, не допуская существования более одной федеральной НКА каждой этнической общности и более одной - в субъекте Федерации. Для признания НКА федеральной и, соответственно, ее регистрации в Минюсте, требовалось объединение в одну структуру не менее чем трех четвертей региональных автономий соответствующей национальной направленности.

Укрупненные НКА мыслились, по-видимому, некими полуофициальными подразделениями Миннаца. В этих целях проектом вводились нормы, обязывающие региональные НКА автоматически принимать в себя все местные автономии данной этнической общности, а федеральную НКА – так же автоматически включать в себя все региональные организации. Устанавливалось даже, что "отказ в приеме в члены национально-культурной автономии по мотивам нецелесообразности не допускается". Параллельные НКА "одной национальности", в случае принятия таких изменений, попадали бы под ликвидацию. Хотя, очевидно, любая из них могла оспорить принудительное лишение регистрации в Конституционном Суде.

Кроме того, проектом предусматривалось, что НКА может образовываться только в случае, когда граждане некой национальности находятся в "ситуации национального меньшинства на соответствующей территории", что, по мысли инициаторов, исключало образование русских НКА в Костромской области и татарских – в Татарстане. Какие формальные доказательства "ситуации меньшинства", при наличии конституционного права каждого самостоятельно определять (или не определять) свою национальную принадлежность, вправе было бы в таких случаях представлять государство, в проекте не уточнялось.

С удивительной непосредственностью из предмета правового регулирования НКА в его новой версии предполагалось исключить общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, а также упоминание о приоритете международных договоров перед настоящим законом в случае их противоречия. Чем мотивировалось исключение конституционных положений, в пояснительной записке не разъяснялось (такого рода записи можно не включать в тексты законов, так как Конституция имеет прямое действие, однако исключать уже включенное в ткань закона представляется недопустимым).

27 сентября 2002 года проект был принят во втором чтении. К тому времени Миннац подвергся ликвидации, а на его месте, в должности министра без портфеля, оказался Владимир Зорин, бывший в Думе второго созыва председателем Комитета по делам национальностей, один из авторов действующей редакции закона. Правительственный интерес к проекту оказался исчерпанным.

Дальнейшая судьба законопроекта под вопросом. Ко второму чтению Комитет по делам национальностей поддержал поправки, предложенные депутатом Сергеем Ковалевым (СПС). Были исключены новеллы о создании федеральной НКА не менее чем тремя четвертями региональных, об обязанности региональных НКА автоматически включать в свой состав все местные автономии данной этнической общности и федеральной НКА – так же автоматически принимать региональные организации. Сняты и положения, лишавшие автономии права отказать гражданину в приеме в члены НКА. Восстановлена статья о приоритете норм

международного права. Однако, Комитет продолжал настаивать на ликвидации параллельных автономий "граждан, относящих себя к определенной этнической общности", соглашаясь на сохранение только по одной местной, региональной, федеральной НКА, представляющей одну национальность. Такое принудительное упорядочивание общественной деятельности, грубо нарушающее статью 30 Конституции, не было поддержано Правительством (в чем, как представляется, заслуга министра Зорина). Соответствующие поправки председателя Комитета Валентина Никитина, помещенные в таблицу рекомендованных к принятию, были вынесены на отдельное голосование и отклонены палатой.

С другой стороны, опять-таки вопреки точке зрения профильного Комитета, рекомендовавшего исключить из текста положения о том, что НКА определенной национальной ориентации может образовываться лишь "общностями", находящимися в "ситуации национального меньшинства", это ограничение было во втором чтении сохранено. В результате единственная изюминка, которую находил в проекте Никитин, член Агропромышленной депутатской группы, один из двух оставшихся левых руководителей комитетов, а именно - возможность создания русских НКА, из законопроекта выпала. Позиция Комитета, хотя и идеологически мотивированная, но, на наш взгляд, вполне конституционная, рассматривалась Правительством как чреватая националистическими обострениями.

В результате потерпевший фиаско Комитет заблокировал проект и вот уже почти год отказывается выносить его на третье чтение (обычно между содержательным вторым и редакционным третьим чтениями проходит не более недели). Будет ли проект окончательно похоронен, или Правительство добьется его принятия в оформившейся в результате голосования поправок редакции, сказать трудно. Это будет зависеть от того, насколько активно будут проявляться на этом поле "автономии большинства", и насколько Минюст будет заинтересован противостоять таким устремлениям. Очевидно одно: упразднение Миннаца спасло НКА от национализации.

Об Уполномоченном Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской Федерации

Законопроект, внесенный полным составом Комитета по делам национальностей прошлого, а затем действующего созыва, официально переработан и перевнесен - к весне 2003 года - уже в третий раз, однако не стал от этого проходным. Первоначально он имел более мудреное название - "Об Уполномоченном Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской Федерации по правам граждан и народов на национально-культурное развитие". Теперь граждане отпали, и проект, как это и обозначено в пояснительной записке, ориентирован исключительно на защиту коллективных прав "народов".

Наверное, в связи с такой установкой авторы объявляют, что предлагаемая ими модель "не имеет аналогов в мире". В качестве одного из отдаленных образцов предлагаемого института в пояснительной записке упоминается Уполномоченный Государственного Собрания Венгрии по правам национальных и этнических меньшинств. Добавим, что аналогичные должности еще ранее были учреждены в Австралии (комиссар по правам человека для борьбы с этнической дискриминацией, 1975 год) и Швеции (омбудсмен по вопросам борьбы с этнической дискриминацией, 1986 год). Но во всех упомянутых случаях эта должность создана в целях защиты меньшинств и противодействия дискриминации, а не для утверждения прав народов как таковых.

Взяв за образец структуру Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", разработчики предлагают возложить титул "защитника народов" на одного из депутатов Государственной Думы, не освобождая его при этом от депутатских полномочий. Предусматривается, что обязанности Уполномоченного назначенный на эту должность депутат будет исполнять по совместительству, без

дополнительного вознаграждения. Тем самым снимается вопрос о бюджетном финансировании отдельной строкой, но остается неясным, какими, отличными от депутатских, полномочиями обладает специализированный Уполномоченный.

Своеобразно предлагается решать вопрос согласования кандидатуры на должность Уполномоченного с верхней палатой. В случае отклонения Советом Федерации предложенной Думой кандидатуры, голосование проводится депутатами повторно, при этом требуется не квалифицированное, а простое большинство голосов. Таким образом, проект, именуя новый институт "Уполномоченным Федерального Собрания", по сути устанавливает исключительное право одной из палат утверждать на этом посту своего кандидата.

Открытием является утверждаемое в законопроекте право "каждого народа" на "свободное определение своей национальной (этнической) принадлежности". Смешение личных и коллективных прав проводится и далее: народ наделяется свободой вероисповедания, свободой "перемещения" и даже свободным доступом на государственную и муниципальную службу. Несмотря на столь содержательное насыщение народа правами, утверждается, что "права народа могут быть ограничены ... в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации". По справедливому замечанию Правового управления Аппарата Госдумы, такое ограничение не основано "ни на Конституции Российской Федерации, ни на какой-либо норме международного права".

Ни Правительство, ни являющийся соисполнителем авторитетный Комитет по госстроительству проект не поддерживают. По мнению Правительства, "сфера деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации включает в том числе вопросы, содержащиеся в законопроекте. Таким образом, создание дополнительных институтов защиты прав граждан, по сути дублирующих деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляется излишним".

Последнее утверждение представляется спорным: специализированные омбудсмены действуют во многих странах, в том числе - на региональном уровне - и в России (уполномоченные по правам ребенка в Москве, Екатеринбурге, Новгородской области и других регионах, уполномоченные учреждений уголовно-исполнительной системы в Саратовской области). Однако в данном случае мы имеем дело с откровенным противопоставлением коллективных прав правам личности. Такая концепция не только сомнительна сама по себе, но и, применительно к народам, не соответствует Конституции, утверждающей наличие единого многонационального народа Российской Федерации, соединенного общей судьбой на своей земле. Конституция признает лишь два случая национально окрашенных преференций - защиту прав национальных меньшинств (как сообществ) и защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

О внесении изменения в статью 5 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"

Законопроект, внесенный членом Совета Федерации от Саратовской области Рамазаном Абдулатиповым, включает два сюжета. Во-первых, предоставленное сегодня субъектам Федерации право иметь собственных региональных омбудсменов превращается в обязанность. Создаваемую при этом должность предлагается именовать Уполномоченным по правам человека и по правам народов в субъекте Российской Федерации - два в одном.

Императивная норма о создании в каждом регионе института регионального омбудсмана предлагается не только Абдулатиповым. Аналогичный проект внес депутат Олег Смолин (Агропромышленная депутатская группа). Эта проблема находится на пересечении двух правовых позиций и может решаться соответственно двумя способами. Сторонники обязательного учреждения должности территориального омбудсмана основываются на принципе равенства прав человека независимо от места жительства и вытекающем из него

положении о федеральном уровне регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина (статья 19, 71 Конституции). Другая точка зрения базируется на приоритете федералистских начал государства. К совместному ведению Федерации и ее субъектов отнесено установление общих принципов организации системы органов государственной власти (статья 72). Учреждение специализированной должности, к тому же не обладающей властными полномочиями, находится в исключительной компетенции субъекта Федерации.

Что касается идеи о наличии прав народов в Российской Федерации, то она, как указывалось выше, не согласуется с конституционным признанием народа Российской Федерации единым.

О ратификации Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам

Конвенция СНГ подписана в Москве 21 октября 1994 года главами десяти государств и вступила в силу для трех государств, ее ратифицировавших - Беларуси, Азербайджана, Армении. При этом Азербайджан присоединился к Конвенции с оговоркой о верховенстве своего внутреннего права над положениями данного международного договора (что противоречит статье 151 Конституции Азербайджанской Республики). Аналогичную оговорку сделала при подписании Украина.

Президент РФ внес Конвенцию на ратификацию 14 сентября 1995 года. 8 декабря того же года проект федерального закона о ее ратификации не был принят первой Государственной Думой.

Поскольку отклонение проекта закона о ратификации не влечет снятия его с рассмотрения, если он не отозван внесшим его Президентом, вопрос о ратификации Конвенции "завис".

Под национальными меньшинствами в Конвенции понимаются лица, постоянно проживающие на территории Договаривающейся Стороны и имеющие ее гражданство, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения данной Стороны.

Такое раскрытие понятия "национальные меньшинства" вызывает сомнения в его соответствии российской Конституции и общепринятым принципам международного права. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 года не содержит определения этого понятия, исповедуя "прагматический подход" и признавая выработку критериев, приемлемых для всех государств-участников, невозможной. Хотя прямого противоречия Конвенции СНГ Рамочной конвенции в данном случае вроде бы нет, из Рамочной конвенции вытекает признание приоритета в трактовке данного определения национального законодательства. Поскольку основой российского законодательства является Конституция, приемлемость Конвенции СНГ для России определяется ее соответствием Конституции.

Статья 61 Конституции гарантирует гражданам России защиту и покровительство за ее пределами. Между тем, Конвенция СНГ не распространяется на граждан РФ, проживающих в других государствах Содружества. Вивисекция единого организма российской (русскоязычной) диаспоры в каждом из государств СНГ в зависимости от наличия соответствующего гражданства вряд ли желательна.

Кроме того, дискриминационным является нераспространение действия защитных механизмов Конвенции на лиц без гражданства, которые не имеют возможности в соответствии с законами той страны, где они находятся, доказать факт постоянного проживания на ее территории. Эти люди по сути не признаются национальными меньшинствами.

Другой проблемой, порождаемой базовыми определениями рассматриваемой Конвенции, является разделение населения государств-участников на "основное" и "отличающееся". По существу воспроизводится порочный подход, основанный на неправовом расслоении людей на коренную (титульную) национальность и на так называемые "иные". Такой подход

противоречит Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 года.

Искажают самые основы договорных положений, заложенные в Конвенции, оговорки, сделанные Азербайджаном и Украиной, на что указывалось выше. Ратификация Конвенции Россией, предполагавшаяся без оговорок, привела бы к нарушению баланса взаимных обязательств Сторон, так как государства, сделавшие оговорки, имеющие существенное значение для целей Конвенции, являлись бы участниками одного договора, а Россия - фактически другого.

Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации

Законопроект имеет более чем десятилетнюю историю. Первая редакция, подготовленная Комитетом по правам человека Верховного Совета РФ, имела шанс быть принятой, но не рассматривалась: законопроект стоял в повестке на конец сентября 1993 года. Это был наиболее либеральный вариант: внутренние паспорта заменялись пластиковыми удостоверениями личности.

В дальнейшем работа над регулированием в этой области вновь перешла под контроль МВД, отстаивающего сохранение традиционных паспортных книжек. Трезво оценивая, к каким разногласиям может привести в парламенте обсуждение некоторых проблемных моментов, прежде всего - вопроса об указании национальности, исполнительная власть пошла по пути правительственного регулирования. Тянуть долее было невозможно, с 1991 года граждане жили с паспортами несуществующего государства. 8 июля 1997 года было утверждено Постановление № 828 "Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации". Новый российский паспорт лишился "пятого пункта".

В то же время продолжает действовать Указ Президента РФ 13 марта 1997 года "Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации", предусматривающий принятие соответствующего федерального закона. По смыслу Указа, паспорт рассматривается в качестве переходного документа к иной форме удостоверения личности.

В начале 2001 года проект федерального закона, внесенный депутатами Анатолием Лукьяновым и Юлием Рыбаковым еще в бытность их в Государственной Думе второго созыва, был отклонен. Проект предусматривал указание национальности (по желанию гражданина) и места жительства (регистрации/прописки). Наличие этих позиций воспрепятствовало голосованию за законопроект большей части фракций СПС и "Яблоко". Левые и часть группы "Регионы России" отказались поддерживать законопроект, считая, напротив, указание национальности обязательным. Кроме того, часть депутатов, воспринявших прокламации православных радикалов, категорически возражала против присвоения гражданину личного номера и указания его в паспорте.

К концу 2001 года группой депутатов (Борис Надеждин, Валерий Гребенников и другие) отклоненный текст был переработан и повторно внесен в Думу. Основным отличием явилось исключение личного номера. Графу "национальность (по желанию)", как и в предыдущей версии, предлагалось восстановить. Последнее обстоятельство препятствует сохранению выдаваемых ныне российских паспортов, в которых такой графы нет. Следовательно, в случае принятия закона процесс переоформления паспортов следовало бы начинать с нуля.

Правительство в этом не заинтересовано. Поэтому проект закона, неоднократно включавшийся в план работы, в конце концов лег под сукно. Правительство же пытается сыграть на коммунистическом пристрастии к национальной самоидентификации и настроить депутатов на иной лад. Это не просто, в связи с чем и особых перспектив у проекта, во всяком случае, в настоящем созыве, нет.

20 марта 2002 года Дума отказалась поддержать предложенный фракцией КПРФ проект постановления "О парламентском запросе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Председателю Правительства Касьянову "О внесении в паспорт гражданина Российской Федерации сведений о его национальности". Постоянный представитель Правительства в Госдуме Андрей Логинов в ходе обсуждения заявил: "Очень часто, ставя вопросы о внесении в паспорта граждан Российской Федерации графы "национальность", цитируют только первое предложение части 1 статьи 26 Конституции. Я бы хотел процитировать продолжение: "Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности". Графа в паспорте о национальной принадлежности будет служить абсолютно для всех структур, которые выдают эти паспорта, органов паспортно-визового режима указанием заполнить ее. И так же она будет восприниматься теми людьми, которые будут иметь этот паспорт. Таким образом, мы нарушаем права человека, обязывая в своем паспорте заполнять данную графу.

И еще. Почему у нас возникла такая ситуация? <...> Дело в том, что во всех странах мира существует графа "национальность" – "nationality". Но это воспринимается как указание гражданства, принадлежности к данной стране. В то же время то, что подразумевают у нас под словом "национальность" – это этничность, принадлежность к той или иной этнической группе. Понятия "ethnicity" – этничность ни в одном паспорте, ни одной страны мира вы не найдете. Здесь же хотят, поставив все с ног на голову, воспроизвести старую модель государства и государственного учета граждан, которая существовала в советские времена и приводила к очень серьезным искажениям в соблюдении прав человека..."

О государственном языке Российской Федерации

5 февраля 2003 года Дума приняла в третьем чтении Федеральный закон "О государственном языке Российской Федерации", разработанный Комитетом Госдумы по культуре и внесенный большой группой депутатов.

Позитивной задачей такого проекта уместно было бы считать обозначение сферы применения русского языка как государственного (официальная переписка, наименования географических объектов, почтовая связь, путевые указатели и т.п.). Однако в проекте перечень зон обязательного применения государственного языка распространился и на иные, не подлежащие государственному регулированию территории. Так, если использование русского языка в официальной переписке необходимо, то совершенно непонятно, почему любая деятельность всех без исключения организаций независимо от форм собственности должна сопровождаться только русской, государственной речью. Также невозможно объяснить, почему взаимоотношения всех организаций и граждан, а также иностранцев, должны осуществляться исключительно по-русски, если юридическое и физическое лица согласны общаться на ином, удобном им языке. Столь же неправомерно навязывание использования русского языка в рекламе: рекламодатель вправе выстраивать свой бизнес в расчете на покупателя, который может не быть русскоговорящим.

Запрет же на использование в русском языке как государственном "иностраных слов при наличии общеупотребительных аналогов в русском языке" вовсе лишен юридического смысла, поскольку официально утвержденных нормативов общеупотребительного применения слов не существует.

Все эти запреты и недопущения, по сути, противоречат Конституции, которая допускает ограничение прав и свобод только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Не соответствует предложенный законом о государственном языке подход и Европейской хартии о региональных языках и языках меньшинств от 5 ноября 1992 года (Россия не является

Стороной хартии). Хотя Хартия исходит из того, что поддержка защищаемых ею языков не должна проводиться в ущерб официальным языкам, статья 10 Хартии рекомендует административным органам вести переписку с иноязычным населением на их языках, а в тех областях, где проживает достаточное число носителей региональных языков и языков меньшинств, использовать эти языки в рамках региональной и местной административной деятельности. Хартия предусматривает также обязательство Стороны исключить из своего законодательства любое положение, запрещающее или ограничивающее без веских причин использование региональных языков и языков меньшинств в документах, относящихся к экономической и социальной жизни.

Закон отклонен Советом Федерации. Для преодоления разногласий 5 марта 2003 года создана согласительная комиссия.

О российском казачестве

Попытки принятия специального законодательного акта о казачестве предпринимались неоднократно: инициативы такого рода дважды рассматривались Думой прошлого созыва. Очередной проект федерального закона "О российском казачестве" был внесен депутатами Леонидом Иванченко (КПРФ) и Петром Свечниковым (Агропромышленная депутатская группа) в ноябре 2001 года. 23 мая 2003 года Дума отклонила его в первом чтении. "За" проголосовало 139 депутатов, представляющих левую часть палаты.

Проект определял казачество как "исторически сложившуюся культурно-этническую общность граждан, имеющих определенные территории проживания, самобытные традиции культуры, традиционные форму одежды, хозяйственный уклад и исторически сложившиеся взаимоотношения с государством". Ссылаясь, в частности, на проявившуюся в ходе переписи населения 2002 года национальную самоидентификацию казаков, авторы проекта рассматривали казачество как этнос. Но поскольку Конституция закрепляет право каждого самостоятельно определять свою национальную принадлежность без каких бы то ни было условий, наличие данных о самоопределении некоторой части населения как казаков не служит достаточным основанием для определения этой группы как этноса. При проведении переписи находились граждане, сообщавшие о своей принадлежности к хоббитам или скифам. В то же время определение казачества как этнической группы опирается не только на теоретических рассуждениях, но и на сохраняющие силу положения Закона 1991 года "О реабилитации репрессированных народов", отнесшего казачество к этническим общностям.

Это не помешало Л.Иванченко, одному из авторов проекта, вступая в противоречие с собственным текстом, характеризовать эту группу населения фактически как социокультурную, а не этническую, и обращать внимание на принадлежность к казакам не только русских, но и якутов, киргизов, лиц других национальностей. В то же время выступавшие при обсуждении проекта депутаты Юрий Никифорова (КПРФ) и Александр Чуев (вне фракций) настойчиво относили казачество именно к русскому народу.

Казачество выступало в проекте в роли вспомогательного силового ведомства, наделяемого за свою "служивость" особым статусом, льготами, признанием традиционного землевладения и землепользования.

Предлагалось узаконить составление из казаков, проходящих военную службу, специальных казачьих частей и соединений в Вооруженных Силах, внутренних и пограничных войсках, легализовать "резервные казачьи формирования" и допустить их, среди прочего, к охране общественного порядка (о нагайках, правда, в проекте не говорится). Использовать казачьи общества предлагалось и для "обеспечения отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти" и для некой "территориальной обороны".

Концепция вооруженного народа не должна, как представляется, отметаться на корню. Но вооружение граждан, т.е. свободное или более свободное, чем сегодня наделение их правом

владения оружием, допустимо обсуждать применительно ко всему народу, а не отдельным кастам, равно как равными должны быть гарантии местного самоуправления. В противном случае создается опасный потенциал использования одной части вооруженного народа против другой, не вооруженной.

Ведь что бы там ни говорилось об этничности, казачество - это сословие. А Декрет ЦИК и СНК от 10 ноября 1917 года "Об уничтожении сословий и гражданских чинов" никем не был отменен и сохраняет юридическую силу (это подтверждается изданным Государственной Думой в 2003 году Справочником по российскому законодательству).

Интересно и другое. Радея на словах об интересах казаков, инициаторы проекта на самом деле предложили искусственную централизацию и управляемость казачьих обществ. Декларируя самоуправление казачества, его, по сути, намеревались этого самоуправления лишить. Если это общественное движение, то к чему, спрашивается, определять законом, когда собирается казачий круг, кто руководит казачьей общиной, как он избирается и что делает совет атаманов. Никаких специфических особенностей, выделяющих казачий круг из структуры местного самоуправления, равно как требующих специального, помимо существующего законодательства об общественных объединениях, регулирования в отношении казачьих объединений, не существует.

О внесении изменений в статью 9 Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" и в статьи 2 и 4 Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе"

Право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой было впервые законодательно закреплено не Федеральным законом от 25 июля 2002 года "Об альтернативной гражданской службе", а Федеральным законом от 30 апреля 1999 года "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". Тогда в отношении представителей этих народов было установлено единственное пока дополнительное - помимо прямо предусмотренного статьей 59 Конституции противоречия несения военной службы убеждениям или вероисповеданию - основание возникновения права на альтернативную службу (АГС). Согласно указанному конституционному положению, федеральным законом могут быть определены такие дополнительные основания.

Закон от 30 апреля 1999 года установил, что лица, относящиеся к малочисленным народам, ведущие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционное хозяйство и занимающиеся традиционными промыслами, имеют право на АГС в соответствии с Конституцией и федеральным законом. Указав не только на Конституцию, но и на еще один федеральный закон (т.е. собственно Закон об АГС, к тому времени не принятый) законодатель заморозил появившуюся в 1999 году. Реального права призывников из числа коренных малочисленных народов на АГС не возникло.

Основания, обозначенные в Законе 1999 года, были буквально повторены в статье 2 Закона об АГС, вступающего в силу 1 января 2004 года. Принятие последнего сопровождалось горячими дискуссиями о гражданском и социально значимом либо полувойском, дискриминационном и экономически затратном характере АГС. В ходе тех споров на специфическое положение малочисленных народов не было обращено внимания. В результате касающиеся их положения оказались крайне неудачными, а Закон об АГС в целом проигнорировал существенные отличия альтернативной службы для пацифистов и верующих, с одной стороны, и представителей коренных народов, с другой. Однако право на АГС имеет у пацифистов и малочисленных народов совершенно разную природу.

Проблема в том, что как по Закону 1999 года, так и по Закону об АГС лица, относящиеся к малочисленным народам, обладают правом на замену военной службой альтернативной лишь в случае, если они на момент призыва осуществляют традиционное хозяйство и занимаются

традиционными промыслами. Но по сложившейся еще с советских времен практике дети школьного возраста, принадлежащие к малочисленным народам и проживавшие в местах традиционного бытования, отправляются для проживания и обучения в интернаты, расположенные в центральных поселках, а затем, как правило, продолжают обучение в технических училищах. К моменту призыва в армию большинство их не занимается традиционными промыслами, и, следовательно, правом на АГС не пользуется.

Кроме того, установленные законом ограничения по месту прохождения АГС и условия ее прохождения не отвечают особенностям альтернативной службы в ареале жизнедеятельности малых народов. Альтернативная служба, по Закону об АГС, осуществляется в организациях федерального подчинения и подведомственных субъектам Федерации. Прохождение АГС в организациях органов местного самоуправления невозможно, так как, согласно статье 4 закона, для этого требуется принятие специального федерального закона. Главное же, закон категорически препятствует прохождению АГС в негосударственных и немунципальных организациях. А традиционное хозяйствование осуществляется или, в меньшинстве своем, в муниципальных предприятиях, или же, в основной массе, коммерческими хозяйствующими субъектами. Вследствие чего в Законе об АГС имеется серьезное противоречие. Хотя и говорится, что граждане, относящиеся к коренным малочисленным народам, направляются для прохождения АГС в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов, исключения из общего правила, касающегося прохождения АГС только в организациях федерального подчинения и подведомственных субъектам Федерации, Закон не содержит.

Эти проблемы частично решает проект федерального закона "О внесении изменений в статью 9 Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" и в статьи 2 и 4 Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе", внесенный 30 января 2003 года Советом Федерации. Ответственным в работе над проектом назначен Комитет Госдумы по делам национальностей, соисполнителями - комитеты по законодательству и по обороне.

Проектом, во-первых, вносятся дополнения о праве граждан, принадлежащих к малочисленным народам, на замену военной службы альтернативной на общих основаниях, т.е. по убеждению и вероисповеданию. Существующие нормы допускают толкование, будто прохождение АГС представителями коренных народов возможно только в местах их постоянного проживания.

Во-вторых, условием возникновения у призывников из числа малочисленных народов права на АГС предлагается считать не ведение ими традиционного хозяйствования в момент призыва, а самый факт наличия у них постоянного места жительства в местах традиционного проживания. При этом они должны выразить желание в период прохождения АГС заниматься традиционными промыслами. Уточняется также, что в случаях, если направляемые на такую АГС уже работали в соответствующих организациях, они могут проходить службу по прежнему месту работы.

Инициатива Совета Федерации, безусловно, заслуживает поддержки, однако нуждается и в дальнейшем развитии. Не столь важно уточнять допустимость оставления альтернативнослужащего на прежнем месте работы, если оно отвечает предъявляемым требованиям. Закон об АГС не препятствует этому и в существующем виде. Куда правильнее было бы оговорить, что для этой группы прохождении АГС организуется на предприятиях независимо от форм собственности.

Из числа коренных малочисленных народов ежегодно призывается на военную службу около 500 человек. И это при том, что установленная указами Президента норма призыва на 2000 год составляла 382819 человек, а на 2001 - 335947. Даже если все призывники, относящиеся к малочисленным народам, захотят проходить АГС у себя на родине, их число составит 0,13 % от общего числа призывников. Предоставление молодому поколению коренных малочисленных народов реальной возможности не отрываться от самобытной социальной

организации весьма важно для их выживания. По сути, это восстановление существовавшего в Российской империи порядка: с 1874 года народы Крайнего Севера не были обременены всеобщей воинской повинностью.

Немаловажно и то, что принятие законопроекта могло бы стать первым шагом, пусть и небольшим, на пути либерализации Закона об АГС.

О внесении изменений в статью 2 Закона РФ "О вынужденных переселенцах"

Еще в мае 2002 года Комитет Госдумы по делам СНГ и связям с соотечественниками просил Совет Думы назначить второе чтение законопроекта "О внесении изменений в статью 2 Закона РФ "О вынужденных переселенцах". Проект был внесен в 1998 году депутатом Вячеславом Игруновым ("Яблоко") и принят в первом чтении при небольшом перевесе голосов 24 мая 2000 года. Второе чтение так и не состоялось.

Проектом предлагается исключить из текста закона положение, препятствующее признанию переселенцем лица, не обратившегося без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение 12 месяцев со дня выбытия с места жительства либо в течение одного месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением российского гражданства. Тем самым Закон "О вынужденных переселенцах" приводится в соответствие с вступившей в силу еще 28 июня 1997 года редакцией Закона РФ "О беженцах", которой беженцем может быть признан иностранец или лицо без гражданства независимо от срока проживания на территории России. Поскольку российский гражданин - переселенец не должен быть в худшем положении, чем беженец из другого государства, не следует, по мысли автора проекта, ограничивать срок его обращения с ходатайством о признании статуса.

Наличие в предлагаемой к исключению норме указания на возможность удовлетворения ходатайства в случае признания, что срок пропущен по уважительным причинам, принципиально не меняет дискриминационный характер этого ограничения. Как показывает история обустройства чеченских беженцев 1994 - 1995 гг., миграционные службы в большинстве случаев отказывали в восстановлении пропущенного срока. Переселенцу крайне сложно доказать, что трудности с восстановлением документов, поиск пристанища, переезды с места на место, болезни не давали ему возможности своевременно оформить свой статус. Зачастую документы не принимают по надуманным причинам, из-за неполноты представленных документов либо наличия в них ошибок. Нередки случаи, когда бывших беженцев (например, покинувших Баку в 1990 году), при получении гражданства РФ не информировали о порядке и сроке подачи документов на признание вынужденными переселенцами, а затем отказывали в предоставлении статуса.

Президент и Правительство представили на проект отрицательные заключения. Цинично заявляется, что "сроки обращения по указанному вопросу вполне достаточны для того, чтобы гражданин смог определиться - ходатайствовать ли ему о предоставлении статуса вынужденного переселенца либо решать вопрос своего обустройства самостоятельно" (из отзыва Правительства от 31.05.2000 за подписью вице-преьера В.Христенко). Однако представленные автором проекта данные показывают, что из-за пропуска срока отказы в приобретении статуса получало до четверти обратившихся в миграционные органы переселенцев.

Исполнительная власть выступает против проекта не только по причине скарденности. Власть отказалась признавать вынужденными переселенцами изгнанников второй чеченской войны. Отсутствие официального статуса у граждан, три года живущих в палаточных городках в Ингушетии, облегчает задачу их принудительного возвращения в "мирную республику".

Шанса быть принятым у законопроекта практически нет.

О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О вынужденных переселенцах"

16 января 2002 года принят в первом чтении внесенный Правительством проект федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О вынужденных переселенцах".

Изюминка проекта - уточненная редакция статьи 9, в которой устанавливается, что переселенец утрачивает свой статус при возвращении для постоянного проживания на прежнее место жительства в субъект Федерации, который он ранее вынужденно покинул. Нацелено это уточнение, как нетрудно догадаться, на переселенцев из Чечни.

Кроме того, для вынужденных переселенцев, меняющих место жительства, предлагается установить месячный срок для постановки на учет в территориальном органе по вопросам миграции по новому месту проживания. Данное положение чревато для переселенцев дополнительными проблемами, поскольку для постановки на миграционный учет необходима регистрация по месту жительства или хотя бы по месту пребывания. Получение последней, как показывает опыт, занимает продолжительное время. Поэтому срок постановки на миграционный учет должен быть "привязан" не к моменту выезда, а к моменту получения регистрации по новому месту жительства. В соответствии с Законом РФ "О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории Российской Федерации" отсутствие регистрации не может служить основанием для ограничения прав граждан. По проектному же варианту, вынужденный переселенец должен отвечать не за свои действия, а за волокиту регистрирующих органов.

Впоследствии продвижение проекта было приостановлено.

О ратификации Европейской конвенции о гражданстве

Дума не спешит ратифицировать Европейскую конвенцию о гражданстве, подписанную Российской Федерацией 6 ноября 1997 года. Между тем, присоединение к этой конвенции было одним из обязательств, принятых Россией при вступлении в Совет Европы. Конвенция внесена Президентом на ратификацию еще 30 ноября 1998 года.

В программе законопроектной работы проект федерального закона "О ратификации Европейской конвенции о гражданстве" был запланирован на май 2003 года, однако рассмотрение было отложено.

Волокита с принятием этого закона, включавшегося в план работы пленарного заседания и в мае 2002 года, связана, на наш взгляд, с существенными расхождениями между международным договором и Федеральным законом "О гражданстве Российской Федерации". И это при том, что принятие нового закона о гражданстве как раз и объяснялось необходимостью приведения законодательства в соответствие с Конвенцией.

Вопреки этим заверениям, расхождения между законом и Конвенцией глубоки и касаются не только процедур, но и принципов.

Во-первых, статья 4 Конвенции, устанавливающая общеобязательные принципы гражданства, закрепляет право каждого человека на гражданство. Этот принцип содержался в ранее действовавшем Законе РФ и был исключен из Федерального закона.

Во-вторых, условием добровольного выхода из гражданства, как это следует из пункта "в" статьи 20 Федерального закона, являются наличие у волеизъявляющего лица иного гражданства или гарантии его приобретения. При этом авторы закона ссылались на Конвенцию, действительно направленную на сокращение безгражданства. Однако, между Конвенцией и законом существуют немаловажные различия. Статья 8 Конвенции устанавливает, что "каждое

государство-участник разрешает отказ от его гражданства, при условии, что соответствующие лица не становятся в результате этого лицами без гражданства". Никаких требований "гарантий приобретения" из этого положения не вытекает. По смыслу Конвенции, новое положение лица, отказывающегося от гражданства, не должно исключать возможность приобретения иного гражданства. Лицо не должно "становиться" лицом без гражданства, т.е. оказаться в положении, исключающем возможность в достижимой перспективе приобрести гражданство. Такое, узкое, а не расширительное толкование "сокращения безгражданства" исходит из сочетания этого принципа с принципом права каждого на гражданство, - права, а не обязанности.

В-третьих, Конвенция допускает множественное гражданство (двух или более государств), тогда как российский закон признает только двойное гражданство.

В-четвертых, имеет значение несоответствие положений Конвенции и закона в части гарантий приобретения гражданства в облегченном порядке лицами без гражданства, постоянно проживающими на территории государства (статья 6 Конвенции). За этой категорией Федеральный закон признает право на прием в гражданство в упрощенном порядке, только если они имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства. Конвенция требует облегченных условий для всех лиц без гражданства, так как именно более свободный доступ их к гражданству способствует сокращению безгражданства, о котором так беспокоились законодатели, усложняя выход из гражданства российских граждан.

Наконец, весьма существенно расхождение, касающееся положения бывших граждан в условиях правопреемства государств. В этой части с Конвенцией Закон "О гражданстве в РФ" согласуется не полностью, а Закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" не согласуется вовсе. Россия - правопреемник не РСФСР, а СССР. Во "избежание случаев безгражданства", в соответствии со статьей 18 Конвенции, Российская Федерация должна обеспечить условия получения российского гражданства всем бывшим гражданам СССР, если они являются лицами без гражданства, независимо от того, проживают они в государствах, входивших в состав СССР, либо в других государствах. Закон о гражданстве, однако, распространяет упрощенный порядок только на бывших советских граждан, проживающих в государствах бывшего СССР.

Требования же Закона "О правовом положении иностранных граждан в РФ" не предоставляющие никаких преференций бывшим советским гражданам, не имеющим российского гражданства и проживающим на территории РФ, прямо противоречат статье 20 Конвенции, устанавливающей, что "граждане государства-предшественника, постоянно проживавшие на территории, суверенитет над которой переходит к государству-правопреемнику, но не приобретшие его гражданства, имеют право остаться в этом государстве". Это означает свободу передвижения и выбора места жительства на территории России бывших советских граждан, не имеющих подтвержденного российского гражданства, т.е. являющихся формально лицами без гражданства. Поскольку закон об иностранцах распространяет все режимные ограничения на лиц без гражданства, расхождения с Конвенцией очевидны.

Справедливости ради следует отметить, что и в самой Конвенции содержится ряд вызывающих сомнения положений. В частности, это нормы, наделяющие государства правом по собственной инициативе лишать своих граждан гражданства. Российская Конституция однозначно исключает такую возможность. В статье же 7 Конвенции допускается, что в национальных законодательствах может быть предусмотрено лишение гражданства в том числе в следующих случаях:

- добровольная служба в вооруженных силах иностранного государства;
- поведение, причиняющее серьезный ущерб жизненно важным интересам государства;
- отсутствие реальной связи между государством и гражданином, постоянно проживающим за границей;

если до достижения ребенком совершеннолетия устанавливается, что предусмотренные внутренним законодательством условия, которые позволили ребенку приобрести гражданство государства, более не выполняются.

По сути, Конвенция в данном случае легализует древний институт изгнания, допускает смешение различных правовых институтов - гражданства и места жительства. Конечно, статья 6 Конституции обладает безусловным приоритетом и эти нормы Конвенции, при всем желании, не могут быть инкорпорированы в отечественные законы. Но если когда-нибудь, после ратификации Конвенции дело дойдет до пересмотра Конституции (чем черт не шутит!), императивная недопустимость лишения гражданства может быть заменена более гибкой формулировкой, учитывающей "нормы международного права".

О правовом статусе национально-культурных объединений национальных, культурных, языковых и этнорелигиозных меньшинств Российской Федерации

Законопроект был внесен Галиной Старовойтовой в 1997 году, в 2000 году снят с рассмотрения.

Проектом предусматривалось образование новой организационно-правовой формы объединений меньшинств - национально-культурных объединений (НКО). Хотя в преамбуле говорилось о направленности проекта на развитие положений Федерального закона "О национально-культурной автономии", по сути, была предложена иная, более широкая и демократичная форма общественной самоорганизации. Кроме того, проект содержал достаточно интересное предложение о создании института представителей национально-культурных меньшинств: в случае, если меньшинство в силу каких-либо причин не могло воспользоваться возможностью создать НКО, оно могло доверить выражение своих интересов представителю (представителям), избранному на собрании (съезде). Представители подлежали официальной регистрации.

Значимой новацией было включение в понятийный аппарат проекта дефиниции "дискриминация меньшинства", раскрываемой как "любое действие в отношении граждан, принадлежащих к особым национальным (этническим), культурным (этнографическим), этнорелигиозным (этноконфессиональным), языковым (лингвистическим) или расовым группам в обществе, отрицающее их равенство, то есть вводящее различия, исключения, ограничения или предпочтения, и имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования и осуществления ими гражданских прав".

В то же время законопроект представлял собой лишь некую общую концепцию, изобилующую юридическими несоответствиями и нуждался в основательной переработке. Включение многих положений организационного характера (например, о создании Межведомственного совета НКО, наделенного почему-то полномочиями "наблюдать за нормальным функционированием" общественных объединений) выходило за пределы законодательного регулирования. Ошибочным было исключение иностранных граждан и лиц без гражданства из числа субъектов образования НКО, а также допущение указания принадлежности к меньшинству в официальных документах.

О внесении изменений в Закон РСФСР "О реабилитации репрессированных народов"

Законопроект, внесенный Парламентом Республики Северная Осетия - Алания в 1999 году, направлен на приведение закона от 26 апреля 1991 года в соответствие с Конституцией. Предлагается заменить норму о территориальной реабилитации репрессированных народов "на

основе их волеизъявления" ссылкой на часть третью статьи 67 Конституции, согласно которой границы между субъектами Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что Закон "О реабилитации репрессированных народов" "является в практике национально-государственного строительства реформируемой Российской Федерации одним из самых негативных эпизодов законотворчества, оценка которого уже подтверждена жизнью".

Такое обобщение представляется неверным, хотя полностью применимо к статьям 3 и 6 закона, предусматривающим территориальную реабилитацию и действительно спровоцировавшими осетино-ингушский конфликт. В то же время из пункта 2 Раздела второго Конституции следует, что с 1993 года эти нормы нельзя считать действующими как противоречащие Конституции.

Существует общее понимание того, что поскольку названные положения закона фактически утратили силу, его вынесение на рассмотрение Думы не является острой необходимостью. Сам факт обсуждения может спровоцировать новый виток противостояния. В то же время, с формальной точки зрения, даже в очевидных ситуациях несоответствие закона Конституции может установить только Конституционный Суд.

Об основах законодательства Российской Федерации о культуре

Основы законодательства Российской Федерации о культуре в первоначальной редакции (от 9 октября 1992 года) в статье 9 провозглашали приоритет прав человека в области культурной деятельности по отношению к правам в этой области государства и любых его структур, общественных и национальных движений, политических партий, этнических общностей, этноконфессиональных групп и религиозных организаций, профессиональных и иных объединений.

Новой версией, принятой в первом чтении 10 октября 2001 года, предлагалось придать этой норме более узкий и специальный смысл, рассматривая приоритет прав личности над любыми коллективными правами и интересами "в области распространения культурных ценностей и благ". Иерархия ценностей в таком случае смещалась, сфера культурного приоритета распространялась, по сути, лишь на профессиональную творческую деятельность.

Однако Комитетом Госдумы по культуре были восприняты поправки депутата Сергея Ковалева (СПС), направленные на возвращение к прежнему варианту статьи. Второе чтение запланировано на осеннюю сессию 2003 года.

О внесении дополнений в Федеральный закон "О некоммерческих организациях"

Проект внесен депутатом Каадыр-оол Бичелдеем ("Единство") в мае 2003 года и представляет собой очередную попытку выделения общин коренных малочисленных народов в особую организационно-правовую форму некоммерческих организаций.

Ранее вносившиеся членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы соответствующие законопроекты не поддерживались Правительством и были отклонены.

Предлагаемые изменения преследуют цель установления режима наибольшего благоприятствования для общин малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. "Деятельность общин, являющихся хозяйствующими субъектами, носит некоммерческий характер, так как направлена не на извлечение прибыли, а на жизнеобеспечение членов общины", - утверждает в пояснительной записке автор. Казалось бы, на жизнеобеспечение участников направлена любая хозяйственная деятельность, что не дает оснований для признания ее некоммерческой. Однако в данном случае речь идет о конституционно оправданных преференциях. Следует учитывать не только общую задачу сохранения и развития малых народов, но и повышенную трудность их жизни в отдаленных местах промысловых

угодий и кочевий. Народы, живущие в естественных условиях, в значительной степени самодостаточны - они меньше нуждаются в попечении государства и, следовательно, не должны уравниваться с остальным населением в налоговых и иных повинностях.

О северном оленеводстве

Проект внесен группой депутатов - членов Комитета Государственной Думы по проблемам Севера.

Оленеводство рассматривается в проекте как "этносохраняющее хозяйство", сохранение которого предполагает предоставление государственных гарантий и компенсаций малочисленным народам и этническим группам, проживающим в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Аналогичные законы действуют в северных государствах (например, в Норвегии) и преследуют цель сохранения исконной среды обитания оленеводческих народов (такой термин используется в норвежском законе, однако, не устояв против многочисленных критических выступлений, авторы российского законопроекта от него отказались).

Правительство проект не поддерживает, хотя представленный официальный отзыв не содержит концептуальных доводов против его принятия.

О реабилитации российских немцев

Законопроект, внесенный депутатами - членами Комитета по делам национальностей второго созыва Думы, представляет собой беспомощную в юридическом выражении попытку регламентации вопроса о реабилитации, в том числе территориальной, одного из репрессированных народов.

Решение территориальной проблемы предлагается путем восстановления национальной автономии российских немцев в составе Российской Федерации в виде системы мест их компактного проживания, каждое со статусом национально-территориального образования. Такие районы (на уровне местного самоуправления) "должны составлять общую территорию не менее площади незаконно упраздненной Автономной Советской Социалистической Республики немцев Поволжья".

До восстановления такой рассеянной национально-территориальной автономии авторы проекта предлагают предоставить право "Федеральной национально-культурной автономии "Российские немцы" представлять интересы российских немцев в Совете Федерации двумя представителями".

О русском народе

Проект закона рассматривался на парламентских слушаниях, но внесен в Думу не был.

Составители проекта именуют предмет регулирования "исторически главным" и настаивают на адекватном представительстве русских во всех федеральных и местных органах власти, учреждениях образования, культуры и средствах массовой информации. Упоминаются программы "этнодемографического роста русских". Вводится "документальное подтверждение принадлежности тех или иных лиц к русской нации".

О национально-культурном развитии русского народа

Проект внесен в 1999 году депутатом Дмитрием Рогозиным, разыгрывавшим в то время карту Конгресса русских общин.

Столь важной проблеме посвящено всего полторы страницы текста (восемь статей). В них русский народ объявляется государствообразующим, а наименование "Великая Русь" синонимом наименования "Россия". Принадлежность к русскому народу устанавливается "на основании добровольного признания человеком в качестве собственных традиций русского народа, его языка и культуры". Со ссылкой на проигнорированные результаты референдума 17 марта 1991 года народ признается разделенным. Определяется, что его воссоединение "возможно на основе добровольного волеизъявления населения, на основе согласования со всеми заинтересованными сторонами и в соответствии с обязательствами Российской Федерации, вытекающими из международных договоров, и общепринятой практикой". Что понимается под "общепринятой практикой" и следует ли ее рассматривать в исторической ретроспективе, не уточняется. Однако на Правительство возлагается обязанность "в течение трех месяцев" разработать концепцию воссоединения русского народа с учетом современных реалий.

Такие тексты вносятся депутатами раз в четыре года - к выборам.

О татарском народе

Проект внесен депутатом Фандасом Сафиуллиным ("Регионы России") и представляет собой кальку с законопроекта "О русском народе" с заменой слова "русский" на "татарский" и некоторыми специфическими вкраплениями. Несуществующий пока закон о русском народе расценивается автором проекта в пояснительной записке как "базовый и рамочный".

Хотя татарский народ и не объявляется главным, целью проекта провозглашается достижение "адекватного представительства татар во всех органах власти, в том числе местной, в учреждениях, культуры, образования и средствах массовой информации", а также восстановление "единства татарского народа, разрушенного в годы Советской власти, а также в результате обвального распада Союза ССР". Так же как в проекте о русском народе, на Президента и Правительство возлагается обязанность обеспечивать этнодемографический рост татар, создавая для этого "общественные и государственные структуры".

Вводится понятие "особые этнографические группы татарского народа", раскрываемое как "часть татарской нации, отличающаяся территориально обусловленной локальной спецификой языка, культуры и быта". Это уточнение продиктовано заботой о национальной принадлежности кряшен.

Приложение 2. А.Г.Осипов. Некоторые соображения относительно перспектив анализа действующего законодательства и его совершенствования.

Выбор основных направлений работы ограничен тем, что проект носит сравнительно краткосрочный характер, располагает небольшим объемом ресурсов и проводится в период выборов на федеральном уровне. Последнее делает малореальными многие инициативы, предусматривающие внесение в ближайшее время существенных корректив в действующее законодательство или применительную практику. Это является доводом в пользу того, чтобы уделить внимание теоретически важным вопросам, которые до настоящего времени не были предметом профессионального обсуждения в стране. Вместе с тем, ресурсы проекта могут быть использованы и для поддержки конкретных начинаний, если общая политическая ситуация тому благоприятствует.

Можно выделить в принципе два основных направления работы:

А) сопоставление российского законодательства с международным и зарубежным правом, то есть анализ соответствия российского законодательства, касающегося защиты меньшинств и противодействия дискриминации, международным обязательствам страны и совместимости основных принципов антидискриминационного законодательства стран Европейского Союза с российской правовой системой;

Б) анализ концептуальных основ действующего российского законодательства и практики его применения, а также возможностей совершенствования.

Направление А.

Большой интерес представляет анализ антидискриминационного законодательства, принимаемого в странах Центральной и Восточной Европы во исполнение Директивы Совета Европейского Союза № 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г. о применении принципа равного обращения с лицами независимо от расового или этнического происхождения. Важно в этой связи оценить, есть ли принципиальные препятствия против использования опыта этих стран в РФ. Среди частных проблем можно отметить вопросы о возможности обжалования действий и решений, именуемых в законодательстве и практике ряда зарубежных стран "косвенной дискриминацией", и о защите средствами гражданского судопроизводства чести и достоинства неопределенного круга лиц.

Подобную работу целесообразно перенести на 2004 г., т.е. на время после окончания действия Директивы 2000/43/ЕС, когда можно будет подвести предварительные итоги реализации странами - членами ЕС и кандидатами.

Направление Б.

1) Институты и механизмы, ведущие к возникновению дискриминации

Эта тематика имеет приоритетное значение. Большинство известных проявлений этнической дискриминации является продуктом системы учета и документирования граждан (паспортной системы). В настоящее время острые потенциальные проблемы связаны с принятием нового законодательства о статусе иностранных граждан и соответственно с лишением легального статуса бывших советских граждан, живущих в РФ. Паспортная система стала необходимым элементом системы государственного управления и широкого круга различных общественных отношений. Ликвидация паспортной системы или даже ее частичное реформирование представляется сложной и требующей больших затрат задачей. Легализация бывших советских граждан связана с сильным противодействием структур исполнительной власти. В последние годы многие специалисты и неправительственные организации

анализировали различные аспекты паспортной системы и законодательства об иностранцах; в частности были подготовлены предложения о легализации бывших советских граждан, живущих в РФ. Представляются возможными следующие варианты: анализ частных проблем, которые по каким-то причинам раньше не разрабатывались, и использование проекта как инструмента лоббирования уже подготовленных предложений.

2) Механизмы, направленные на ликвидацию этнической дискриминации

Особого внимания заслуживают вопросы, связанные с обжалованием в порядке гражданского судопроизводства деяний, носящих дискриминационный характер: возможности действующего законодательства по части обжалования формально правомерных деяний и решений, имеющих признаки дискриминации, и возможные изменения в действующем законодательстве, позволяющие обжаловать деяния, имеющие признаки дискриминации.

Также представляют интерес возможности защиты чести и достоинства неопределенного круга лиц, а также возмещения морального вреда.

Важен вопрос о том, предоставляет ли законодательство об образовании достаточные гарантии защиты учащихся от дискриминационного обращения на всех стадиях учебного процесса, в частности, от такой формы дискриминации, как сегрегация.

3) Защита национальных меньшинств

Работа в этой области представляется в целом менее перспективной, поскольку существенные позитивные перемены в механизмах защиты меньшинств очевидно связаны прежде всего с дополнительным бюджетным финансированием.

Законодательство о некоммерческих организациях

Важной представляется разработка темы социального заказа и темы общественно-государственных объединений. Самоуправляемые структуры, созданные общественностью и государством, имеющие государственные гарантии существования и государственное финансирование, могли бы иметь большое практическое значение с точки зрения защиты меньшинств. В частности, подобный статус мог бы иметь значение для консультативных органов, образовательных учреждений³⁷ и для учреждений культуры.

Вероятно, имела бы смысл инициатива, направленная либо на удаление из Закона "Об общественных объединениях" формулировок ст.42 и 44 о действиях или деятельности, противоречащих уставным целям общественного объединения, либо как минимум на уточнение, исключающее расширительное толкование.

Совершенствование Федерального закона «О национально-культурной автономии» представляется бесперспективным ввиду бессмысленности самого института НКА – вида общественного объединения, обремененного множеством дискриминационных ограничений. В качестве платформ для этнокультурных проектов в области образования, культуры, просветительской деятельности и массовой информации могут использоваться разные государственные, муниципальные и неправительственные организации, а общественная значимость проектов не зависит от вида и организационно-правовой формы реализующих их общественных объединений. Более целесообразным могло бы быть установление особого статуса этнических общественных объединений и прочих некоммерческих организаций в связи с характером их деятельности и законодательное установление принципов разработки и реализации государственных этнокультурных программ, а также государственной поддержки неправительственных этнокультурных организаций, учреждений и проектов. Здесь принципиально важной была бы разработка принципов и механизмов распределения всех видов ресурсов, выделяемых на такую рода деятельность в области языка, культуры, образования,

³⁷ Тем более что Закон РФ "Об образовании" 1992 г. допускает совмещение учредителей учебных учреждений.

СМИ и пр. Если же по каким-то причинам совершенствование Закона об НКА признается целесообразным, то закон мог бы быть окончательно текстуально согласован с законами об общественных объединениях и некоммерческих организациях, и из него можно было бы устранить все дискриминационные и прочие необоснованные ограничения.

Федеральный закон "О политических партиях" 2001 г. является одной из несущих конструкций нового политического режима. Принципиальный пересмотр основных его положений представляется в обозримом будущем практически нереальным. Несколько более перспективной выглядит корректировка ч.3 ст.9, Закона, которая исключила бы возможность ликвидации партий, выступающих в защиту национальных меньшинств. Также при принятии нового законодательства о местном самоуправлении имеет перспективу такое уточнение положений законодательства о местном самоуправлении и о партиях, которое дало бы возможность участвовать в муниципальных выборах объединениям граждан, защищающим этнические интересы.

Законодательство об образовании

Особое значение имеет разработка вопроса о возможности и необходимости установления федеральными нормативно-правовыми актами и нормативно-правовыми актами субъектов федерации статуса общеобразовательных учебных учреждений, в которых преподаются или используются в качестве средства обучения иные, кроме русского, "языки народов РФ".

Законодательство о реабилитации жертв репрессий

Общей тенденцией является как сокращение государственных мероприятий, направленных на реабилитацию, так и падение общественного интереса к этим вопросам. Сворачивание политики поддержки казачьего движения зависит от позиции президентской власти. Позитивные перемены в этой области представляются маловероятными.

4) Прочие положения федерального законодательства, имеющие отношение к этничности.

Законодательство, касающееся выбора индивидуальной этнической принадлежности.

Общественный интерес относительно официальной фиксации национальности связан почти исключительно с основным документом, удостоверяющим личность внутри страны. С указанием национальности в общегражданском паспорте также связаны ожидания относительно возможности злоупотребления информацией об индивидуальной этнической принадлежности. Поскольку перспективы принятия и возможное содержание федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность, а также федерального закона о регистре населения пока не ясны, не ясно и значение этой тематики на данной стадии.

Законодательство о языках.

В принципе законодательство о языках имеет большое значение для защиты национальных меньшинств. Однако, социальные функции практически всех языков РФ, кроме русского, существенно ограничены, республики РФ в целом не проводят активной политики по развитию своих государственных языков, и это не связано с достоинствами или недостатками федерального закона. Практическое значение языкового законодательства в настоящее время представляется ограниченным. Вместе с тем, принятие в 2002 г. поправок к Закону (Федеральный закон от 11.12.2002 № 165-ФЗ) сделало его важным идеологическим символом "единства языкового пространства РФ". Это снижает шансы на пересмотр концептуальных и терминологических основ закона, без чего едва ли возможно избавить его от декларативности. Проблема же, связанная со п.6 ст.3 Закона о языках (возможность введения иных, кроме кириллического, алфавитов для государственных языков республик), может быть решена в Конституционном Суде РФ.

Законодательство о культуре.

Представляется, что содержательно положения федерального законодательства об основах государственной политики в области культуры в принципе не могут сколько-нибудь существенно отличаться от уже имеющихся. Конкретнее, они едва ли могут содержать более детальные гарантии защиты культурного наследия меньшинств, и едва ли возможно добиться устранения концепта "прав и свобод народов и иных этнических общностей". Соответственно, инициативы по пересмотру основ законодательства в области культуры не выглядят целесообразными.

Законодательство о соотечественниках.

Единственный механизм реализации Закона о соотечественниках - делегирование полномочий Правительству РФ и органам государственной власти субъектов федерации. В связи с вступлением в силу Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ утратила силу ст.11 Закона, устанавливавшей дополнительные гарантии приобретения соотечественниками гражданства РФ. После этого Закон о соотечественниках в значительной степени потерял свое практическое значение. Вместе с тем представляется, что он важен для законодательной и исполнительной власти как идеологический символ. По этим причинам совершенствование закона на нынешней концептуальной базе, как и пересмотр этой базы, выглядят малореальными.

Законодательство о местном самоуправлении

Представляется, что содержательно положения федерального законодательства, касающиеся осуществления местного самоуправления в местах компактного проживания меньшинств, по смыслу конституционных норм, в принципе не могут сколько-нибудь существенно отличаться от уже имеющихся. Кроме того, ожидается пересмотр общих принципов организации местного самоуправления в РФ. Таким образом, какие-либо инициативы на федеральном уровне, затрагивающие вопросы местного самоуправления в местах компактного проживания меньшинств, выглядят нецелесообразными.

Прочее законодательство РФ, содержащее упоминание о меньшинствах и Законы СССР, имеющие отношение к этничности. Не заслуживают интереса ввиду сомнительности концептуальных основ и утраты практического значения.