

Нормы российского права, административные механизмы и судебная практика, направленные на предотвращение дискриминации в России^{*}

Александр Осипов
Правозащитный Центр "Мемориал",
член Совета, руководитель программы

I. Законодательство, запрещающее дискриминацию, его применение и соответствующая судебная практика

1. Принципы равенства и недискриминации и запрет дискриминации в российском внутреннем законодательстве.

1.1. Принципы равенства и недискриминации и запрет дискриминации в российской Конституции.

В соответствии с частью 2 ст. 6 Конституции РФ, "каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации". Часть 1 ст. 19 предусматривает, что "все равны перед законом и судом". Часть 2 ст. 19 устанавливает, что "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". В соответствии с частью 3 ст. 19, "мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации".

Часть 3 ст. 37 Конституции РФ устанавливает, что "каждый имеет право ... на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации ..." Хотя статья вводит сам по себе термин "дискриминация", она не предлагает никакого определения. Также не устанавливаются признаки, по которым может проводиться дискриминация в этом контексте. Термин "дискриминация" также использован в Трудовом Кодексе 2001 г., но опять же без определения и разъяснений.

1.2. Принципы равенства и недискриминации и запрет дискриминации в текущем законодательстве.

^{*} Осипов А.Г. Нормы российского права, административные механизмы и судебная практика, направленные на предотвращение дискриминации в России // Борьба с дискриминацией в России. М.: Юристъ, 2004, С.29-51.

Положения Конституции РФ о равенстве прав воспроизводятся в целом ряде законодательных актов: Гражданском кодексе 1994 г. (общее равенство лиц, участвующих в гражданских отношениях); Гражданском процессуальном кодексе 1964 г. (равенство граждан перед судом и законом); Семейном кодексе 1995 г. (запрет на ограничение прав, относящихся к браку и семейной жизни, на основе социальной, расовой, национальной [этнической], языковой и религиозной принадлежности); Уголовном кодексе 1996 г. (равенство перед законом); Законе РФ "О гражданстве Российской Федерации" 1991 г. (равный доступ к гражданству); законах "Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан" 1993 г. и "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" 1991 г. (равный доступ к здравоохранению); Законах РФ "О вынужденных переселенцах" 1993 г. (равный доступ к соответствующим защитным механизмам) и "О беженцах" 1993 г. (равный доступ к соответствующим защитным механизмам); "Об основах государственной службы Российской Федерации" 1995 г. (равный доступ к государственной службе); "Об основах муниципальной службы Российской Федерации" 1998 г. (равный доступ к муниципальной службе); Законе РФ "О милиции" 1991 г. (принцип равной защиты прав человека и гражданина).

Ст. 426 ГК РФ, относящаяся к институту "публичного договора", т.е. предложению со стороны коммерческой организации товара или услуги неопределенному кругу потребителей, устанавливает обязанность продавца не проводить различий между потребителями, то есть не отказывать в товаре или услуге каким-либо потребителям или устанавливать различную цену и другие условия сделки для разных потребителей, если закон не разрешает установление преимуществ для определенных категорий потребителей.

Закон РФ "Об образовании" 1992 г., хотя и закрепляет равный доступ к образованию, но не гарантирует равного обращения в учебном процессе. Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" 2002 г. также провозглашает только равные права граждан РФ, но не равный доступ к гражданству вне зависимости от расовой или этнической принадлежности. Целый ряд важных законодательных актов не содержит каких-либо положений о равных правах и о запрете дискриминации. К ним относятся: Жилищный кодекс 1983 г., Закон РФ "Об основах федеральной жилищной политики" 1992 г., Федеральный закон "Об основах федеральной политики в области защиты труда" 1999 г. (затрагивает только вопросы физической безопасности), Закон РФ "О защите прав потребителей" 1992 г.

Принятие нового Трудового кодекса в 2001 г. (вступил в силу 1 февраля 2002 г.) следует оценивать как существенный положительный сдвиг в российском законодательстве. Предыдущий Кодекс законов о труде 1971 г. содержал ограниченные гарантии недискриминации. Его ст. 2 гарантировала равное вознаграждение за равный труд без какой-либо дискриминации, но не уточняла признаки дискриминации. Ст. 16, посвященная вопросам найма, оговаривала, что "какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при приеме на работу в зависимости от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается". Следовательно, запрет дискриминации не охватывал вопросы обращения на рабочем месте и увольнения.

Новый Кодекс запрещает любую форму дискриминации на любой стадии трудовых отношений и обеспечивает превентивные и защитные механизмы. Ст. 3 Кодекса оговаривает при этом, что установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав

работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите, не является дискриминацией. Аналогичная норма содержалась в старом КЗоТе 1971 г. (ст.16) и относилась к найму на работу. По Трудовому Кодексу, работник имеет право обратиться в суд с жалобой на дискриминационное отношение. Независимая Федеральная инспекция труда имеет право осуществлять надзор за политикой найма и обращением на рабочих местах; трудовые инспекторы имеют право вынести работодателям обязательные предписания, подавать жалобы в органы прокуратуры или обращаться в суд. Однако, эти механизмы до настоящего времени не использовались, и поэтому нельзя судить об их эффективности.

1.3. Международные инструменты и российская правовая система.

Россия является участницей подавляющего большинства международных договоров, имеющих отношение к предотвращению и ликвидации дискриминации. Среди этих инструментов: Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), Международный Пакт о гражданских и политических правах (1966) и факультативный протокол к нему (1966), Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965), Международная Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него (1973), Конвенция № 100 Международной Организации Труда о равном вознаграждении мужчин и женщин за равный труд (1951), Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960), Конвенция МОТ № 111 относительно дискриминации в области труда и занятий (1958), Конвенция МОТ № 156 о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями (1981), Международная Конвенция против апартеида в спорте (1985), а также Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950), Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств (1995) и другие. РФ подписала, но еще не ратифицировала 12 Протокол к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (2000).

Часть 4 ст. 15 Конституции устанавливает, что "Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора".

1.4. Основные понятия.

Ст.19 Конституции РФ не предлагает четкого определения дискриминации, а содержание части 2 ст.6 и ст.19 может быть интерпретировано различным образом. Первое предложение части 2 статьи 19 едва ли может быть истолковано как четкий и недвусмысленный запрет любого посягательства на равенство прав и свобод или как обязанность государства искоренять нарушения равенства. Второе предложение той же второй части налагает запрет только на "ограничение прав", только в связи с закрытым списком из пяти признаков и только в отношении "граждан". Российское законодательство и правовая практика не предлагают определенного истолкования понятия "ограничение прав". Кроме того, часть 3 ст.19 Конституции и Трудовой Кодекс 2001 г. также вводят концепт "равных возможностей реализации прав и свобод".

В стране нет законодательных актов, содержащих какое-либо определение прямой и

косвенной дискриминации¹. Разработка и принятие антидискриминационного законодательства не стояли и не стоят в плане законодательской работы Государственной Думы РФ 2-го (1996-1999) и 3-го созывов (2000-2003). Российское внутреннее законодательство также не содержит ни понятия сегрегации, ни положений, которые давали бы возможность запрещать ее. В законодательстве также нет понятий виктимизации, принуждения к дискриминации и подстрекательства к дискриминации.

Таким образом, концепты "дискриминации", "ограничения прав", "законного или незаконного проведения различий" остаются недостаточно ясными для профессиональных юристов и для широкой публики, хотя было принято несколько имеющих отношение к делу постановлений Конституционного Суда РФ (см. параграф 2.1.2). Не прослеживается какой-либо определенной позиции законодателей и правоприменительных органов. Концепция государственной национальной политики РФ, утвержденная Указом Президента РФ № 909 от 15 июня 1996 г., описывает дискриминацию только как прямое ограничение прав граждан. Закон РФ 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" и соответствующие положения Гражданского процессуального кодекса предоставляют гражданам право обжаловать в суде нарушение их прав и свобод. Закон по умолчанию приравнивает к нарушению прав также создание препятствий осуществлению гражданином его прав и свобод и незаконно возложение на гражданина какой-либо обязанности или незаконное привлечение его к ответственности. Тем не менее, аналогичный термин "ограничение прав" в правовой практике понимается преимущественно как прямое и открытое воспрепятствование осуществлению индивидом или социальной категорией конкретных прав. Незаконное проведение различий, вызывающее негативные последствия для соответствующего лица или группы, которое не может быть в этом смысле определено как прямое нарушение прав (например, при осуществлении дискреционных полномочий, официального контроля или надзора) обычно не воспринимается как "дискриминация".

2. Гражданско-правовые, уголовно-правовые и административные механизмы предотвращения и ликвидации дискриминации.

В России большинство правовых норм, относящихся к дискриминации, являются материальными нормами, и в законодательстве явно не хватает достаточных процедурных гарантий против дискриминации. Существуют некоторые судебные, уголовные и административные средства защиты для предотвращения и прекращения дискриминационной практики, но они неэффективны и применимы скорее в теории, чем на практике.

В стране отсутствует специальное антидискриминационное законодательство. Формально все еще действует Закон СССР 1990 г. "Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР". Этот закон не применяется, так как его положения, предусматривающие уголовную, административную и гражданскую ответственность людей и общественных объединений, были заменены последующими законодательными актами. Время от времени государство заявляет о своей готовности обеспечивать равные права граждан, но эти заявления достаточно редки, если сравнивать с заявлениями о "регулировании межэтнических отношений",

¹ Таким образом, здесь и ниже термин "дискриминация" будет использован в общеописательном смысле, в том значении, которое в него вкладывают международные инструменты по правам человека, в частности, Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

"предупреждении конфликтов", "развитии толерантности" и "борьбе с экстремизмом".

2.1. Гражданский процесс

2.1.1. Имеющиеся механизмы

Теоретически, права и свободы можно защищать в суде (ст. 46 Конституции, ст. 11 ГК РФ). Закон защищает нематериальные блага, в том числе личное достоинство, право на свободу передвижения, неприкосновенность личности и семьи (ст. 21, 22, 23, 27 Конституции, ст. 150 Гражданского кодекса РФ). Гражданские права и другие нематериальные блага 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). Ст. 1065 ГК РФ предусматривает, что деятельность, которая может принести вред в будущем, может быть запрещена по решению суда.

Закон 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" и соответствующие положения ГПК РФ обеспечивают право подать в суд иск против действия или бездействия государственных органов, общественных объединений и должностных лиц². Это можно сделать в случаях, когда 1) нарушены личные права и свободы; 2) создаются препятствия в реализации прав и свобод; 3) на человека незаконно налагаются обязанности или ответственность. 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). Гражданин также не обязан до подачи жалобы в суд использовать доступные внесудебные механизмы обжалования.

Ст. 391 Трудового Кодекса 2001 г. предусматривает, что жалобы лиц, считающих себя жертвами дискриминации в трудовых отношениях, рассматриваются непосредственно в суде.

Теоретически, возбуждение гражданского процесса в связи с дискриминацией может преследовать следующие цели: признания недействительным нормативного или ненормативного акта государственного органа или органа местного самоуправления, признания права, восстановления нарушенного права или положения, существовавшего до нарушения права, освобождения от незаконно возложенной обязанности и незаконного привлечения к ответственности, пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, возмещения убытков, компенсации морального вреда.

В принципе, в конкретном деле суд может сослаться на материальную норму определенного закона, провозглашающего равенство прав и/или запрещающего дискриминацию. В соответствии с частью 1 ст. 15 Конституции РФ, "Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, **прямое** действие и применяется на всей территории Российской

² Главы 23, 24, 25 нового Гражданского процессуального кодекса, который был принят 14 ноября 2002 г. и вступает в силу 1 февраля 2003 г, содержат аналогичные нормы.

Федерации". Теоретически, суд может напрямую использовать антидискриминационные положения Конституции³ и должен, соответственно, обратиться с запросом в Конституционный Суд.

В теории, установление судом факта дискриминации применительно к рассматриваемому делу может иметь следующие последствия. 1) Оно может служить доводом в пользу признания официального акта недействительным, восстановления ранее существовавшего положения или пресечения определенных действий независимо от того, было ли нарушено или ограничено конкретное право. 2) При исследовании того, было или не было нарушено конкретное право, оно может повлиять на квалификацию рассматриваемого деяния. 3) Оно может повлиять на решение вопроса о компенсации морального вреда.

В случае уклонения от публичного договора (ст. 426 ГК РФ), то есть в ситуации, когда продавец дискриминирует часть потребителей, суд может обязать продавца к исполнению публичного договора и к компенсации причиненных убытков (ст. 445 ГК РФ).

2.1.2. Позиция Конституционного Суда РФ по вопросам, связанным с дискриминацией

В нескольких десятках случаев Конституционный Суд РФ в своих решениях ссылался на ст. 19 и часть 3 ст. 37 Конституции. Ни одно из соответствующих дел не имело отношения к дискриминации по признакам этнической принадлежности, языка, пола или религии. Дела, рассмотренные судом, затрагивали вопросы равенства по признакам возраста (Постановление КС № 6-П от 23 мая 1995 г., Определение № 103-О от 18 апреля 2000 г.), трудового стажа (Постановление № 8-П от 24 мая 2001), профессии (Постановление № 7-П от 24 февраля 1998 г.), места жительства (Постановление № 2-П от 15 января 1998 г.). Безусловно, Конституционный Суд рассматривал вопрос о соответствии определенных нормативно-правовых актов Конституции и не исследовал практику их применения. Тем не менее, правовая позиция Конституционного Суда относительно истолкования соответствующих конституционных положений имеет существенное значение.

Конституционный Суд интерпретирует ст. 19 Конституции как общий правовой принцип, а не как субъективное право лица на свободу от дискриминации. По мнению КС, принцип правового равенства означает недопустимость проведения произвольных и необоснованных различий (Постановление № 7-П от 6 июня 1995 г.). Напротив, Суд установил, что установление обоснованных и законных предпочтений или ограничений не означает нарушения конституционных положений (Определение № 19-О от 27 декабря 1999). Например, исключение или предпочтение, вызванное специфическими требованиями определенной работы или профессии, не могут считаться дискриминационными (Постановление № 8-П от 24 мая 2001 г.). Следовательно, дискриминацию (хотя Суд и не использует этот термин) можно определять как проведение произвольных и необоснованных различий, затрагивающее права и свободы. КС также определил, что ст. 19 применима в случаях, когда проводятся различия между организациями или иными юридическими лицами, если такое проведение различий не является оправданным и оказывает негативное воздействие на права и свободы индивидов (Постановление № 18-П от 23 декабря 1999 г.). Согласно

³ Это подтверждено Постановлением № 8 Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия".

мнению Суда, принцип равенства, гарантированный ст. 19, относится не только к конституционным правам, но ко всем правам, защищаемым законом (Постановление № 13-П от 24 октября 2000 г.).

2.1.3. Практика судов общей юрисдикции

Верховный Суд и Министерство юстиции РФ не располагают информацией о числе, географическом распределении и содержании гражданских дел, затрагивающих вопросы дискриминации⁴. Правозащитный Центр "Мемориал" и его партнерские организации не имеют сведений ни об одном гражданском деле, когда суд рассматривал бы вопрос о дискриминации по этническому или гендерному признаку. Можно сделать вывод, что судебная практика по делам, связанным с дискриминацией, в стране в целом отсутствует.

Зафиксирован ряд случаев, когда люди защищали и восстанавливали свои права, фактически нарушенные в результате дискриминационного обращения. Такого рода случаи обычно касаются незаконных увольнений или отказов в регистрации по месту жительства, в предоставлении статуса беженца или вынужденного переселенца. Предметом исков были просто нарушения соответствующих прав. Вопрос дискриминации как таковой в таких ситуациях роли не играет и не рассматривается судом как отдельный предмет иска. Мотивировка суда основывается на доказанном факте нарушения определенного права в нарушение определенного закона. Суд не рассматривает вопрос о том, проводился ли различный подход к разным лицам в одинаковых ситуациях.

Не зафиксировано исков и судебных решений, когда какое-то постановление, требование, действие или бездействие признавалось незаконным не потому, что оно нарушало или ограничивало определенные права, а в силу своего дискриминационного характера. Также отмечено каких-либо исков и судебных решений, относящихся к дискриминационному поведению государственных и негосударственных должностных лиц, реализующих дискреционные полномочия либо осуществляющих контрольные или надзорные функции.

Также отсутствует информация о том, что ст. 426 ГК РФ (относящаяся к институту публичного договора) применялась в суде в случаях этнической или расовой дискриминации.

Также, в частности, нет примеров того, чтобы превентивный механизм, установленный ст. 1065 ГК РФ, использовался в отношении дискриминационной практики.

В некоторых случаях Верховный Суд РФ отменял решения судов более низкой инстанции, касающиеся трудовых споров, со ссылкой на антидискриминационные положения Кодекса законов о труде 1971 г. Однако, эти случаи касались не этнической или расовой дискриминации, а дискриминации по возрасту.

Пленум Верховного Суда РФ, который наблюдает и анализирует судебную практику, ни разу не обращался к вопросам, относящимся к расовой или этнической дискриминации или разжиганию расовой вражды.

⁴ Таковыми были официальные ответы на запросы, направленные депутатом Государственной Думы РФ по просьбе Правозащитного Центра "Мемориал" в декабре 2001 г.

2.1.4. Применимость судами РФ ратифицированных международных договоров

В части 4 ст. 15 Конституции говорится, что ратифицированные международные соглашения составляют неотъемлемую часть российской правовой системы. Теоретически, международные соглашения могут применяться непосредственно в суде. Статьи 1, 10 и 438 Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 г. устанавливают, что суды применяют ратифицированные международные договоры РФ. Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" 1996 г. (ст.3) также говорит о том, что суды применяют "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации". Часть 3 ст. 10 ГПК определяет, что если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные нормативными правовыми актами РФ, то суд применяет правила международного договора. Новый Гражданский процессуальный кодекс РФ 2002 г. содержит то же положение (ст. 11).

Между тем, судебная практика такого рода, основанная на использовании антидискриминационных положений международных инструментов по правам человека, отсутствует.

2.1.5. Положения, устанавливающие допустимость использования в суде статистических данных

Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г. не содержит каких-либо прямых ограничений, касающихся характера представляемых суду доказательств. Статья 49 ГПК устанавливает, что доказательствами по гражданскому делу являются любые фактические данные, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Такое же положение содержится и в новом ГПК (ст. 55). Кроме того, суд может назначить экспертизу (ст. 74-75 старого и 79-84 нового ГПК).

2.1.5. Приемлемость групповых исков в российских судах

Согласно ст. 35 ГПК 1964 г., иск может быть предъявлен совместно несколькими истцами, каждый из которых выступает в процессе самостоятельно, но при этом соучастники могут поручить ведение дела одному из соучастников. Аналогичная норма содержится в новом ГПК (ст. 40). Закон разрешает гражданам или юридическим лицам вести дела в суде через представителей (ст. 43-44 ГПК 1964 г.), но не предусматривает такой возможности для социальной категории и/или неопределенного круга лиц. В частности, закон предоставляет право организациям и общественным объединениям представлять в суде своих членов или других лиц, если их устав содержит такое положение.

В соответствии со ст. 128 ГПК 1964 г., если в производстве данного суда имеется несколько однородных дел, в которых участвуют одни и те же стороны, судья вправе объединить эти дела в одно производство для совместного рассмотрения. Ст. 151 нового ГПК включает в себя ту же норму.

Ст.46 нового ГПК 2002 г. предоставляет органам государственной власти, органам местного самоуправления, организациям или гражданам право обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц либо неопределенного круга лиц, но 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 обязанности истца, но не имеют права на заключение мирового соглашения и не несут обязанности по уплате судебных расходов.

2.2. Уголовное право.

В Уголовном кодексе есть ст. 136 "Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина", которая предусматривает уголовную ответственность за "нарушение равенства прав человека и гражданина" в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившее вред "правам и законным интересам" граждан. Часть 1 этой статьи предусматривает наказание в диапазоне от 200 минимальных зарплат до 2 лет тюремного заключения. Часть 2 оговаривает такое же преступление, но совершенное с использованием служебного положения, и предусматривает наказание до 5 лет тюремного заключения.

Ст. 136 не является статьей частного обвинения, поэтому уголовное преследование может быть инициировано только прокурором или органами внутренних дел. Ст. 136 определяет преступление сугубо в материальном, но не формальном смысле. Таким образом, нарушителя можно привлечь к уголовной ответственности только при наличии реального вреда, причиненного жертве; указания по осуществлению дискриминации или подстрекательство к дискриминации, если они не носят публичного характера, ненаказуемы. Ст. 136 используется в крайне редких случаях. По данным МВД⁵ по ст. 136 в 1997 г. было возбуждено 3 уголовных дела, 4 в 1998 г., 5 в 1999 г. и одно в 2000 г. Трех людям были предъявлены обвинения в 1997 г., 2 в 1998 г., 3 в 1999 г., 3 в 2000 г. Официальная статистика по судебным процессам и их результатам до сих пор не опубликована ни в каком виде.

2.3. Административные механизмы.

Федеральная инспекция труда (создана в 1994 г.) уполномочена осуществлять общий контроль за условиями трудовой деятельности. Вплоть до 2000 г. ФИТ находилась в составе Министерства труда и социального развития, а затем стала самостоятельной централизованной службой. В случае нарушения трудового законодательства трудовые инспекторы имеют право выдавать предписания, обязательные для работодателей, или подавать жалобы в прокуратуру, или возбуждать судебный процесс. Информация о том, что такое право когда-либо использовалось для предупреждения или ликвидации дискриминации, отсутствует. В обязанности Государственной жилищной инспекции (создана в 1994 г.) входит контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан и государства в жилищной сфере. В реальности же ГЖИ проверяет только физическое состояние жилых зданий и их соответствие официальным техническим стандартам. В Министерстве образования существует надзорная служба, которая отвечает только за аккредитацию учебных заведений; на государственные и муниципальные органы образования прямо не возложена обязанность заниматься вопросами дискриминации.

⁵ Ответ Главного информационного центра МВД РФ от 25 июня 2001 г. № 34/4-220 на официальный запрос депутата Государственной Думы Вячеслава Игрунова; к сожалению, Министерство юстиции, Генеральный прокурор и Верховный Суд РФ не предоставляют никакой информации по запросам депутатов Государственной Думы или НПО.

Ни один законодательный акт в Российской Федерации не предусматривает в прямой форме какой-либо специальной дисциплинарной ответственности государственных служащих за дискриминационное поведение или расистские высказывания. Ст. 14 рамочного Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" 1995 г. предусматривает общую дисциплинарную ответственность государственного служащего за ненадлежащее выполнение своих обязанностей и содержит общую ссылку на "ответственность в соответствии с федеральным законодательством" за нарушение прав и свобод граждан. В теории это положение может быть использовано в случае дискриминационного поведения или расистских высказываний государственных служащих. Однако, нет признаков того, что эта возможность когда-либо использовалась в РФ. Такую же ситуацию можно наблюдать и в силовых структурах (вооруженные силы, служба безопасности, органы внутренних дел) и в муниципальных органах.

2.4. Прокуратура.

В Российской Федерации прокуратура представляет собой отдельную независимую структуру государственных органов. В обязанности прокуратуры в числе прочего входит следующее: а) общий контроль за соблюдением Конституции и федерального законодательства государственными и негосударственными органами; б) общий контроль за состоянием прав и свобод граждан; в) расследование и поддержание обвинения в суде. Информации о вмешательстве органов прокуратуры в случаи этнической или расовой дискриминации нет.

Как правило, органы прокуратуры демонстрируют нежелание возбуждать преследование и расследовать дела по ст. 136 (нарушение равенства прав) и 282 (возбуждение вражды) УК РФ.

2.5. Наличие специальных независимых органов и их эффективность

В Российской Федерации ни на федеральном, ни на региональном уровне не существуют какие-либо специальные органы, отвечающие за предупреждение и ликвидацию дискриминации. Теоретически, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации имеет право разбираться с любой жалобой на нарушения прав человека в случаях, когда все прочие имеющиеся средства правовой защиты исчерпаны, или в случае массовых и систематических нарушений. Нет признаков того, что Уполномоченный по правам человека занимался случаями расовой или этнической дискриминации. До настоящего времени аппарат Уполномоченного по правам человека не проявил какой-либо интерес к этой области. Также вопросами дискриминации не занимаются недавно назначенные региональные уполномоченные по правам человека.

Министерство по делам федерации, национальностей и миграционной политики вообще не касалось вопросов дискриминации, равно как и аналогичные территориальные органы субъектов федерации. Это Министерство было расформировано Указом Президента от 16 октября 2001 г. Новый федеральный Министр по делам национальностей не занимается вопросами дискриминации. Подразделения региональных органов исполнительной власти, отвечающие за "национальную" и миграционную политику, также не обращают внимания на проблемы дискриминации.

3. Возмещение причиненного вреда и компенсация жертвам дискриминации; судебные и административные средства.

Конституция устанавливает, что (ст. 52) "Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба". Ст. 53 предусматривает, что "Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц". Материальные убытки могут быть возмещены на общих основаниях в порядке гражданского производства. Моральный вред может быть возмещен в денежной форме по решению суда (ст.151, 1100 и 1101 ГК РФ).

Однако действующее законодательство не предусматривает каких-либо специальных гарантий такого рода в случаях дискриминационного обращения. В принципе, если дискриминационное обращение привело к убыткам, могут быть назначены возмещение реального ущерба и компенсация упущенной выгоды. Соответственно, если дискриминационное обращение причинило лицу нравственные страдания, нанесло ущерб его/ее чести, достоинству и деловой репутации, это лицо может требовать через суд компенсации морального вреда.

Административные средства для индивидуальной защиты и компенсации не предусмотрены.

4. Равенство возможностей, включая позитивные меры.

В стране не существует каких-либо специальных антидискриминационных программ или программ в области предоставления равных возможностей.

II. Средства противодействия возбуждению вражды, расистским и ксенофобским акциям

1. Запрет, содержащийся в российском законодательстве, на возбуждение расовой и этнической ненависти и вражды.

1.1 Запрет возбуждения расовой и этнической ненависти и вражды в Конституции РФ.

Часть 5 ст.13 Конституции РФ запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены в числе прочего на "разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни". Ст.29 также содержит запрет на "пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду".

1.2. Запрет, содержащийся в текущем законодательстве, на возбуждение расовой и этнической ненависти и вражды.

Ст. 4 Закона "О средствах массовой информации" запрещает "злоупотребление свободой слова", т.е. пропаганду идей насилия, разжигание розни и тому подобные деяния. Ст. 16 Федерального закона "Об общественных объединениях" 1995 г. запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на

насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Федеральный закон 1995 г. "Об увековечении победы советского народа в Великой отечественной войне 1941-45 годов" запрещает использование нацистской символики любого рода и провозглашает борьбу с фашистскими организациями на территории РФ приоритетным направлением внутренней государственной политики.

Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности" 2002 г. определяет термин "экстремистская деятельность" достаточно широко, как насильственные деяния против государства и любого рода действия, направленные на возбуждение национальной, расовой, религиозной и социальной вражды и связанные с насилием или угрозами насилия; унижение национального достоинства; вандализм и массовые беспорядки; пропаганду исключительности, превосходства или неполноценности людей на основе их социальной, расовой, религиозной, национальной и языковой принадлежности; пропаганду и публичную демонстрацию нацистской и аналогичной символики. Это определение также охватывает публичные призывы ко всем этим видам деятельности, а также их финансовую и любую иную поддержку.

2. Гражданско-правовые, уголовно-правовые и административные механизмы противодействия преступлениям, совершаемым по мотивам этнической ненависти, и возбуждению ненависти и вражды.

2.1. Уголовно-правовые механизмы.

Ст. 63, часть 1, п. "е" УК РФ 1996 г. устанавливает, что совершение преступления по мотиву национальной, расовой или религиозной ненависти или вражды является одним из отягчающих вину обстоятельств. Статистических данных по применению этой статьи при предъявлении обвинений и в судебных разбирательствах нет.

Ст. 282 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за "действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации". Часть 1 устанавливает наказание в диапазоне от штрафа в размере 500 МРОТ до лишения свободы на срок до 4 лет. Для тех же действий, совершенных с применением насилия или с угрозой его применения, с использованием служебного положения, или организованной группой, которые описываются в Части 2, предусмотрено лишение свободы на срок от 3 до 5 лет. Ст. 282 является статьей публичного, а не частного обвинения, т.е. уголовное преследование может быть осуществляться только государственным правоохранительным органом.

На практике применение ст. 282 очень ограничено. Основные причины этого – отсутствие политической воли у органов прокуратуры и не вполне четкое определение уголовного преступления. Явный недостаток ст. 282 заключается в том, что она объединяет как минимум три разных состава преступлений, которые различаются степенью их потенциальной угрозы общественному порядку. В результате, излишне широкий охват этой статьи приводит к ее

вынужденно избирательному применению. Правоохранительным органам приходится рассматривать эту статью как инструмент для применения в особых случаях. Кроме того, милиция, органы прокуратуры и суд интерпретируют формулировку статьи "действия, **направленные на** возбуждение..." как указание на то, что субъективной стороной преступления, предусмотряваемого ст. 282 может быть только **прямой умысел**. "Отсутствие доказательств прямого умысла разжигать вражду" - это основная отговорка российских правоохранительных органов, не желающих возбуждать уголовное расследование в случаях публичных высказываний или публикаций, возбуждающих вражду против каких-либо этнических групп.

По данным, предоставленным МВД, в 1997 г. в следственных органах находилось в производстве 12 уголовных дел по ст. 282 (среди них – 12 новых дел, возбужденных в этом году), 16 в 1998 г. (16 новых), 29 в 1999 г. (25 новых) и 24 в 2000 г. (17 новых). Соответственно, 6, 8, 14 и 8 расследований были закрыты или закончены в каждом календарном году. Обвинения были предъявлены в 1997 г. одному человеку, 9 - в 1998 г., 11 в 1999 г., 8 в 2000 г. На настоящее время официальной информации по судебным процессам и их результатам нет. По неофициальной информации, полученной в Верховном суде РФ (февраль 2002 г.), ни один человек не был признан виновным по ст. 282 в 1997 г., один человек был осужден в 1998 г., 4 в 1999 г., 10 в 2000 г. и 3 человека за первые шесть месяцев 2001 г. Как правило, те немногие люди, которые были приговорены к коротким срокам лишения свободы или осуждены условно, освобождались по амнистии или в связи с зачетом срока, проведенного в предварительном заключении.

Ст. 239 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за "организацию объединения, посягающего на личность и права граждан". Часть 1 устанавливает наказание за "создание религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью, либо с побуждением к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство таким объединением" в диапазоне от 200 минимальных зарплат до 3 лет тюремного заключения. Часть 2 вводит наказание за членство в таком объединении или участие в пропагандистской деятельности и устанавливает санкции, варьирующиеся от штрафа в размере 100 МРОТ до 2 лет тюремного заключения. До августа 2002 г. участие в запрещенной расистской организации само по себе не считалось уголовным преступлением. Только если такого рода объединение причиняло физический и моральный вред непосредственно какому-то человеку или пыталось непосредственно нарушить определенные права человека, можно было применить ст. 239. В соответствии со ст. 208 УК РФ граждане РФ могут быть привлечены к ответственности за участие в незаконном вооруженном формировании; однако, понятие "незаконное вооруженное формирование" является неоперациональным.

Следователи обычно стараются не признавать организованный характер преступлений, мотивированных этнической враждой, и их связь с ультранационалистической или расистской деятельностью. Ст. 239 УК РФ ("Организация объединения, посягающего на личность и права граждан") также применяется только в редких случаях. По данным МВД в 1997 г. по ст. 239 находилось в производстве 4 уголовных дела (2 новых), 6 в 1998 г. (5 новых), 6 в 1999 г. (5 новых) и 8 в 2000 г. (8 новых). Соответственно 1, 4, 1 и 3 расследования были закрыты или закончены в течение этих четырех лет. Один человек был привлечен к суду в 1997 г., 2 в 1998 г., 2 в 1999 г. и 2 в 2000 г. Никакой официальной информации по судебным процессам и их результатам пока нет. Ст. 208 используется исключительно в Чечне во время вооруженного

конфликта.

2.2. Административная ответственность за возбуждение вражды.

В 1997 г. региональные законодательные органы в Москве и Санкт-Петербурге ввели административную ответственность за распространение нацистской или аналогичной символики и знаков; на практике же эта норма фактически не применяется. Новый российский Кодекс об административных правонарушениях, принятый в 2001 г. (вступил в силу 1 июля 2002 г.), также предусматривает (ст. 20.3) административную ответственность за пропаганду и демонстрацию нацистской и подобной символики. Ранее принятое региональное законодательство по нацистской символике явно противоречит федеральному Кодексу, и пока еще не ясно, как региональные законы будут приведены в соответствие с федеральными и какова будет практика их реализации.

2.3. Судебные и административные механизмы, относящиеся к возбуждению вражды в средствах массовой информации.

Ст. 4 Закона "О средствах массовой информации" запрещает "злоупотребление свободой слова", т.е. пропаганду идей насилия, разжигание розни и тому подобные деяния. Ст.16 предписывает механизм применения санкций к изданию, нарушающему ст.4. Выпуск печатного издания или передачи против воли их учредителя может быть прекращен только по решению суда. Регистрирующий орган (т.е. Министерство печати и его территориальные органы) могут официально вынести письменное предупреждение средству массовой информации, которое нарушает ст. 4. Регистрирующий орган имеет право подать в суд иск о закрытии средства массовой информации только после повторного нарушения ст.4 Закона, совершенного им в течение 12 месяцев после того, как ему было вынесено как минимум два официальных предупреждения. Каждое такое предупреждение может быть обжаловано в суде. Как правило, Министерство печати и его территориальные органы демонстрируют нежелание применять существующие механизмы и используют предупреждения и подачу исков в суд в исключительно редких случаях. Кроме того, процедуры гражданско-процессуального законодательства в России предоставляют обвиняемым неограниченные возможности затягивать слушания, и газеты радикально-националистического толка, как правило, пользуются ими.

Только государственные органы власти могут защищать общественные интересы и подавать иски в суд в случае расистских публикаций; в отношении СМИ целью судебного процесса может быть только его закрытие, но не штраф. Физические лица или общественные организации не имеют права судиться со средством массовой информации, если только оно не посягает на достоинство или деловую репутацию данного физического или юридического лица. Иными словами, если публичный язык вражды не был направлен непосредственно против какого-то лица, суд не считает это нанесением морального вреда.

Административные штрафы за расистские публикации не предусмотрены.

Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности" 2002 г. предоставляет органам прокуратуры, Министерству печати и его территориальным органам право выносить официальные предупреждения тем средствам массовой информации, которые распространяют экстремистские материалы. Если средство массовой информации не выполняет требования, изложенные в таком официальном предупреждении, соответствующий регистрирующий орган

или прокуратура должны подать в суд иск о ликвидации соответствующего печатного издания. Выпуск печатного издания или передачи может быть приостановлен на время судебных разбирательств (это новый элемент в законодательстве по сравнению с предыдущим). Суд также может установить, что такие-то печатные или иные материалы являются "экстремистскими" и запретить их распространение по России; Министерство юстиции обязано вести список запрещенных материалов (это тоже новый элемент).

2.4. Судебные и административные механизмы, относящиеся к расистским организациям.

Ст.23 Федерального закона "Об общественных объединениях" 1995 г. говорит, что если устав какой-либо группы противоречит Конституции и законодательству об общественных объединениях, то это может служить основанием для отказа в регистрации такой группы в качестве юридического лица. Многолетняя практика четко показала, что ни одно общественное объединение не включает в свой устав виды деятельности, запрещенные Конституцией РФ и федеральными законами, что, конечно же, совершенно не мешает им такой деятельностью заниматься. Ст.41-45 того же Закона устанавливают ответственность общественных объединений за нарушение законов РФ. Возможные санкции включают приостановление деятельности объединения или его ликвидацию. И приостановление, и ликвидация объединения производятся исключительно в судебном порядке после двух письменных предупреждений, "если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или не признаны судом не основанными на законе". Только Министерство юстиции, его региональные управления и органы прокуратуры имеют право подавать гражданские иски в суд против общественных объединений. Граждане или общественные объединения не имеют права подавать гражданские иски против общественных объединений, публично высказывающих или пропагандирующих расистские идеи.

Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности" 2002 г. предоставляет органам прокуратуры, Министерству юстиции и его территориальным управлениям право выдавать официальные предупреждения общественному объединению, занимающемуся экстремистской деятельностью. Если соответствующее общественное объединение не приведет свою деятельность в соответствие с официальным предупреждением, то прокурор или регистрирующий орган должен подать иск в суд. Суд может ликвидировать это общественное объединение (если оно зарегистрировано как юридическое лицо) и наложить запрет на его деятельность (если оно официально не зарегистрировано). Прокуратура или орган Министерства юстиции также могут приостановить деятельность общественного объединения на срок до 6 месяцев после подачи иска о ликвидации (это новый момент в законодательстве по сравнению с предыдущим). Закон также устанавливает как новый вид ответственности запрет или ограничение на доступ к государственной службе и некоторым профессиям по решению суда для человека, участвующего в экстремистской деятельности.

В июле 2002 г. также были внесены изменения в Уголовный кодекс и ряд других законов. Ст. 282.1 УК РФ устанавливает ответственность за организацию "экстремистской группы" или участие в таковой, т.е. в группе, организованной для совершения преступлений, мотивированных этнической, расовой и иными видами ненависти. Ст. 282.2 предусматривает ответственность за организацию или участие в "экстремистской организации", т.е. объединении, расформированном и запрещенным судом.

Правоприменительной практики в отношении Закона об экстремизме все еще нет,

следовательно, нельзя судить о том, насколько этот механизм действительно эффективен. Большинство российских правозащитных НПО считают, что этот закон, особенно его широкое определение "экстремистской деятельности", создают предпосылки для злоупотребления властью. Административная приостановка деятельности печатного издания или общественного объединения (которая может повторяться неоднократно) без решения суда может означать фактическую ликвидацию любой организации, не устраивающей правительство. В соответствии со ст. 15 Закон об экстремистской деятельности устанавливает обязанность общественного объединения публично выразить свое несогласие с заявлением своего лидера или члена в течение 5 дней после такого заявления, если это последнее может считаться "экстремистским". В противном случае отсутствие выражения несогласия может рассматриваться как экстремистская деятельность. Между тем, часть 3 ст. 29 Конституции РФ устанавливает, что "никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них". Срок - 5 дней - для публичного выражения несогласия неразумен, кроме того, данное положение делает общественные объединения уязвимыми для провокаций. Новая редакция ст. 280 УК РФ устанавливает ответственность за "публичные призывы к экстремистской деятельности", хотя не все виды этой "деятельности" подлежат уголовной ответственности.

2.5. Механизмы, относящиеся к публичным высказываниям расистского толка, сделанным официальными должностными лицами.

Российское законодательство также не устанавливает четкого запрета на публичные расистские высказывания государственных или муниципальных служащих. В нем также отсутствуют какие-либо нормы, касающиеся дисциплинарной ответственности выборных лиц и государственных и муниципальных чиновников за расистские высказывания как таковые. Ст. 14 Закона "О противодействии экстремистской деятельности" 2002 г. запрещает "экстремистские высказывания" и призывы к "экстремистской деятельности" государственным служащим (лицам, находящимся как на гражданской, так и милитаризованной службе) и муниципальным должностным лицам. Что касается вопроса об их ответственности, то закон содержит общую ссылку на федеральное законодательство, в котором отсутствуют какие-либо четкие нормы и санкции, непосредственно относящиеся к расистской деятельности. В "Общих принципах служебного поведения государственных служащих", утвержденных Указом Президента РФ № 885 от 12 августа 2002 г., говорится, что государственный служащий призван "проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию". Этот Указ, однако, носит чисто декларативный характер и не устанавливает какого-либо механизма реализации и контроля или какие-либо санкции за нарушения.

2.6. Официальный мониторинг преступлений, совершаемых по мотивам ненависти и вражды, и актов, возбуждающих вражду и ненависть.

Специальные структуры такого рода отсутствуют, и нет признаков, что где-либо осуществляется подобная деятельность.

2.7. Специализированные государственные структуры.

Существует консультативная Комиссия при Президенте РФ по вопросам противодействия

политическому экстремизму, учрежденная в 1997 г. О ее деятельности невозможно сказать что-либо определенное.

2.8. Позитивные меры, направленные на развитие толерантности.

В декабре 1999 г. Правительство РФ одобрило межведомственную программу по формированию установок толерантного сознания и профилактике экстремизма; на реализацию программы было предусмотрено бюджетное финансирование в размере 25 млн. рублей. В марте 2000 г. она была преобразована в Федеральную целевую программу на 2001-2005 годы и утверждена Постановлением Правительства РФ № 629 от 25 августа 2001 г. Программа предусматривает затраты на общую сумму в размере 397,7 млн. рублей. В течение 2001-2002 гг. эта программа поддерживала исключительно исследовательские проекты, реализуемые в первую очередь правительственными учреждениями.