

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Нижегородская академия

**ПРОБЛЕМЫ ДИСКРИМИНАЦИИ
ГРАЖДАН ПО НАЦИОНАЛЬНОМУ
ПРИЗНАКУ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

*Материалы международного
научно-практического семинара*

Нижний Новгород 2006

ББК 67.400.7

П78

П78 **Проблемы** дискриминации граждан по национальному признаку и деятельность правоохранительных органов в современной России: Материалы международного научно-практического семинара / Под ред. заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора В.М. Баранова. — Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2006. — 195 с.

В сборник вошли статьи и стенограммы выступлений по итогам одноименного международного научно-практического семинара, проведенного в Нижнем Новгороде 23—25 сентября 2005 года.

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Нижегородской академии МВД России

© Нижегородская академия МВД России, 2006

**Феномен дискриминации граждан
по национальному признаку
(некоторые общеправовые проблемы)**

Уважаемые дамы и господа! Уважаемые коллеги!

На правах принимающей стороны разрешите поприветствовать вас на Нижегородской земле, в столице Приволжского федерального округа.

Позвольте мне сказать несколько слов о теме нашего семинара, кратко затронуть некоторые проблемы.

Комплексность проблемы — основная сложность анализа.

Острота и даже трагичность решения проблемы межнациональных отношений — еще одна особенность (болезненная) темы.

Вполне закономерно, что в условиях перманентного обновления всех сторон социального бытия, противоречивости реформ государственного устройства объектом научно-практического анализа выступает дискриминация, как явление, негативно воздействующее на состояние законности и общественного порядка, на развитие позитивной активности личности.

Однако уровень и характер теоретического осмысления одного из наиболее ярких и распространенных негативных феноменов правовой действительности отстает от существующих потребностей юридической практики, процессов обновления правовой материи. Кажущаяся простота в понимании сущности дискриминации, в первую очередь, в сфере федеративных отношений, быстрота разработки предложений по ее преодолению, а также характерная для них «хирургическая» радикальность порой приводят к противоположному результату — обострению межнациональных отношений. В последние годы отмечены определенные качественные изменения в законодательстве и судебной практике, направленные на противодействие расовой дискриминации, этнической и религиозной вражды.

Вместе с тем в своем большинстве существующие в стране правовые механизмы противодействия дискриминации слабо развиты и малоэффективны. Отсутствует официальный и общественный интерес к проблемам противодействия расовой дискриминации и разжиганию национальной вражды.

На данный момент российское законодательство весьма скупо регламентирует вопросы квалификации и путей преодоления дискриминации. Законодательная регламентация отдельных вопросов квалификации дискриминации, к сожалению, пока не подкреплена нормативной фиксацией соответствующей дефиниции. В этом плане пристальное и неизменно постоянное внимание к проблемам дискриминации уделяется международным правом. Запрет дискриминации возведен международно-правовыми стандартами в статус общепризнанного принципа. Недопустимость дискриминации провозглашена в ст. 7 Всеобщей декларации прав человека: «Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации».

Важно обратить внимание и на следующий аспект. Феномен дискриминации заключается не только в его универсальности и многосторонности форм проявлений. Дискриминация не только обладает способностью к видоизменению, «маскировке» своих форм. Она имеет прочные, порой неуловимые «связи» с иными, как положительного, так и негативного свойства, правовыми явлениями.

Дискриминация очень близко примыкает к такому явлению, как протекционизм. Следует заметить, что протекционизм не только работает «во благо», но и нередко препятствует справедливому решению, представляет собой весомый барьер на пути реализации конкретного вопроса на основе принципа равенства субъектов.

Важно обратить внимание и на обратную сторону бытия феномена дискриминация. Имеется немало число примеров, когда дискриминация открыто легализуется, допускается или разрешается ее использование в качестве ответной меры.

Весьма непростые переплетения образуются на стыке дискриминации и цензовых требований. Дискриминация, как и ценз, представляет собой ограничение. Однако отсутствие разумной обоснованности введения конкретного вида цензового ограничения создает опасность появления дискриминации.

Дискриминация — сложное и неоднозначно толкуемое современной правоприменительной практикой явление. Важнейшее практическое значение исследование вопросов дискриминации имеет для сферы федеративных отношений.

Реальное достижение цели полного искоренения дискриминации из жизни российского общества, в отличие от абстрактного усвоения и провозглашения идеального образца, сталкивается со значительными трудностями. В настоящее время преодоление этого «исторического наследия» является далеко не простой проблемой даже для самих цивилизованных народов и стран. И дело здесь не в субъективном отношении к этому наследию (желанию или нежеланию признавать его последствия), сколько в не простом и не решенном до настоящего времени сложном и запутанном механизме правовых, этических и иных проблем.

В современной России трудно найти проблему, более актуальную и более острую по накалу страстей, по глубине проникновения в мировоззрение граждан, нежели проблема дискриминации по национальному признаку.

Без сомнения это актуальнейший участок деятельности всех правоохранительных органов. Для сотрудников милиции проблемы дискриминации по национальному признаку находятся в одном ряду с такими острыми проблемами современности, как терроризм и незаконная миграция.

В этой связи тема семинара, на мой взгляд, может быть расширена. По моему субъективному ощущению, к которому я мог бы добавить несколько масштабных социологических исследований (ВЦИОМ в частности), так называемый национальный вопрос в России хотя и сохраняется, но все же пошел на убыль по своей остроте. Например, в материале под названием «Россияне полюбили евреев, но раздражены кавказцами», опубликованном в «Комсомольской правде» 16 августа этого года, прямо делается вывод о том, что на первый план выходит этнокультурный, а точнее даже этнографический вопрос.

Большинство россиян испытывает неприязнь к своим же согражданам не по национальному признаку, а по этнографическому. Пресловутый «еврейский», «цыганский» или иной подобный вопрос национальной принадлежности сегодня все меньше интересуется граждан.

Наибольшее раздражение в социальной среде вызывает «кавказский» вопрос, который, как вы понимаете, достаточно отдаленно можно назвать «национальноокрашенным».

Поэтому сегодня говорить о сугубо национальном признаке дискриминации не совсем точно. Думаю, что этнографический признак шире и может полностью вобрать в себя национальный признак дискриминации.

Именно этнографический признак во многом является определяющим для органов внутренних дел при выявлении и пресечении деятельности террористических организаций и групп. И в то же время данный признак — один из главных источников злоупотреблений со стороны сотрудников милиции.

Нередко и порой справедливо сотрудников милиции упрекают в дискриминации именно в отношении представителей кавказских народов. На вопрос обозревателя «Комсомольской правды», существует ли межнациональная рознь, продавец арбузов по имени Максуд ответил: «Все люди братья, — и добавил, — кроме милиции».

Можно понять этого человека, сотрудники милиции действительно часто проверяют документы у лиц кавказской национальности, что можно назвать фактом этнографической дискриминации.

Однако дискриминация имеет еще одну важную сторону. Не секрет, что с момента распада СССР в его бывших республиках, ставших независимыми государствами, произошли и продолжают происходить процессы глобального изменения уклада всех сторон жизни. К сожалению, многие из этих реформ привели к ухудшению положения как коренных народов этих стран, так и, что нас особенно тревожит, русскоязычного населения. В связи с этим резко увеличилось количество мигрантов, желающих найти приют в России.

Помимо этих внешних проблем, активизировались миграционные процессы и в самой России. Резкое разделение регионов по уровню жизни, развития промышленности и социального обеспечения заставляют огромные массы людей перемещаться по территории страны в поисках лучшей доли.

И в этих непростых процессах находит свое отражение дискриминация по национальному признаку. Речь идет о дискриминации в сфере трудовой занятости. Нередко рабочие места, например, строительного сектора, розничной уличной торговли занимают лица определенной национальности и отнюдь не представители местного, коренного населения.

Отсюда накал страстей, социальное недовольство и с ними соответствующие проблемы для правоохранительной сферы.

Вот, кратко, лишь небольшой срез проблем, которые подтверждают необходимость и целесообразность проведения этого семинара. Вполне естественно, что мы не сможем рассмотреть все аспекты столь сложной и многогранной темы. Однако сегодняшним семи-

наром мы не ограничимся. Проблемы всестороннего обеспечения равенства граждан, защиты их прав от проявлений дискриминации в Российской Федерации, особенно связанные с угрозами экономической безопасности нашего государства, всегда будут находиться в центре внимания профессорско-преподавательского состава Нижегородской академии МВД России.

И последнее. Семинар, на который мы собрались, по-своему уникален. Уникален тем, что такого рода мероприятие ни разу не проводилось за всю историю существования МВД СССР и России, что семинар является межведомственным, что весьма широка география представительства. Уникален он еще и потому, что в этом зале нашими усилиями будет предпринята попытка наладить реальный диалог органов власти и институтов гражданского общества по одной из самых серьезных проблем сегодняшней России.

Организаторы семинара постараются, чтобы в эти дни он был для вас гостеприимным, чтобы в ходе работы вы смогли извлечь максимальную пользу, пообщаться лично, отдохнуть.

Желаю вам успешной и плодотворной работы!



А.К. Соболева

Дискриминация и этнически предвзятый подход: определение терминов и пути развития законодательства

Юристы, занимающиеся проблемой дискриминации, неоднократно отмечали, что главной трудностью при определении понятия «дискриминация» является то, что наши представления о ней могут не соответствовать представлениям тех, с кем мы обсуждаем эту проблему. Понятие дискриминации, как она определена в международно-правовых документах и социально-правовых исследованиях, разительно отличается от обыденного представления о ней. Особенно печальным является тот факт, что и в научной дискуссии юридическое понятие дискриминации часто подменяется обыденным, из чего следует вывод, что, во-первых, по Конституции все граждане равны, поэтому проблемы дискриминации для Рос-

сии неактуальны; во-вторых, поскольку у нас нет негров, у нас нет и не может быть расовой дискриминации.

Другая трудность в обсуждении проблем дискриминации — наличие схожих терминов и понятий, которые в целом касаются одного и того же явления, но в разных его ипостасях. Это такие термины и понятия, как «прямая и косвенная дискриминация», «неравное обращение», «дискриминационная практика», «расово-предвзятый (или расово-избирательный) подход».

Не претендуя на полноту освещения всех этих особенностей, я постараюсь дать самое общее описание современного понимания дискриминации.

Одна из важнейших задач современного права — обеспечение достоинства личности и связанное с ним обеспечение равноправия всех людей. Формальное равенство означает равенство всех людей перед законом и равную их защиту со стороны закона. Однако слишком часто равноправие воспринимается только как равенство перед законом и судом, в связи с чем достаточно распространенными являются высказывания такого рода: все конфессии и все религии в России равны, так как все религиозные организации пользуются одним гражданским, административным и уголовным законодательством, и законодательство, регулирующее вопросы их регистрации и деятельности, одинаково для них для всех. При этом ссылки на реальную правоприменительную практику, которая затрудняет деятельность ряда групп, принадлежащих к религиозным меньшинствам, не принимаются в расчет, так как считается, что сама по себе правоприменительная практика — хорошая или плохая — говорит только об эффективности или неэффективности административной или судебной систем, но не о наличии такого конституционно запрещенного явления, как дискриминация. Вопрос нарушения прав религиозных или этнических меньшинств при этом сознательно или неосознанно переносится из сферы конституционного или международного права в теоретическую область, где сводится к вопросам самого общего порядка, начиная с судебной реформы в целом и кончая вопросами качества подготовки студентов-юристов.

Вместе с тем, современное понимание равенства включает в себя также и идею равной защиты со стороны закона, и идею обеспечения государствами равных возможностей для отдельных особо уязвимых групп с целью выравнивания их положения, и равное отношение административных, судебных, правоохранитель-

ных органов к гражданам при принятии каких-либо решений, касающихся этих граждан, независимо от их религиозной, этнической, гендерной, языковой принадлежности.

В соответствии с тем, как менялось представление о равенстве, претерпевала изменения и концепция дискриминации, отраженная в международно-правовых документах, хотя следует заметить, что единого подхода к понятию «дискриминация» ни в науке, ни в доктрине международного права так и не было сформировано.

С самого начала международно-правовые документы в этой области содержали полный и безусловный запрет дискриминации как явления, направленного на попрание идеи равенства. Но само понятие дискриминации конкретизировалось применительно к разным случаям по-разному. Чтобы выработать наиболее общее определение дискриминации, в рамках данной статьи я сочла необходимым рассмотреть следующие вопросы: 1) почему дискриминация — это плохо, и каковы цели антидискриминационного правового регулирования; 2) какие основания дискриминации выделяются; 3) какие меры или практики понимаются как дискриминационные; 4) что такое этнически предвзятый подход, и почему следует уделять особое внимание предотвращению этнической дискриминации; 5) какими могут быть дальнейшие пути развития анти-дискриминационного законодательства?

1. Почему дискриминация — это плохо?

Изначально дискриминация рассматривалась как несправедливое, ничем не обоснованное нарушение принципа равенства и ущемление достоинства личности. В статье 1 *Декларации ООН о ликвидации дискриминации в отношении женщин 1967 года* так и записано: «Дискриминация в отношении женщин, приводящая к отрицанию или ограничению ее равноправия с мужчинами, является несправедливостью в своей основе и представляет собой преступление против человеческого достоинства»¹ (курсив мой. — А.С.).

Об этом же говорится и в *Декларации ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках от 27 ноября 1978 года*: «Все люди принадлежат к одному и тому же виду и имеют общее происхождение. Они рождаются равными в достоинстве и правах, и все они составляют неотъемлемую часть человечества» (ч. 1 ст. 1); «Все люди и группы

¹ Дискриминация вне закона: Сборник документов / Отв. ред. А.Я. Капустин. — М., 2003. — С. 32.

людей имеют право отличаться друг от друга, рассматривать себя как таковых и считаться таковыми. Однако многообразие форм жизни и право на различие ни при каких обстоятельствах не могут служить предлогом для расовых предрассудков; ни юридически, ни фактически они не могут служить оправданием какой бы то ни было дискриминационной практики...» (ч. 2 ст. 1)¹. Статья 2 Декларации содержит категорическое утверждение: «Всякая теория, приписывающая превосходство или неполноценность отдельным расовым или этническим группам, которая давала бы право одним людям господствовать над другими или отвергать других, якобы низших по отношению к ним, или основывающая суждения об оценке на расовых различиях, научно несостоятельна и противоречит моральным и этическим принципам человечества». Кроме того, в Декларации отмечается, что расизм препятствует развитию своих жертв, развращает тех, кто насаждает его на практике, внутренне разобщает нации, создает препятствия на пути международного сотрудничества, нагнетает политическую напряженность в отношении между народами и, следовательно, создает угрозу миру и безопасности.

Дискриминация (и ее крайняя форма — расизм) как проведение в правовой практике существенных различий между людьми на основании юридически несущественных признаков (пол, цвет кожи, вероисповедание, родной язык, физические недостатки, возраст и т. д.) опасна также тем, что она ведет к ущемлению прав людей в трудовых, административных, семейных, жилищных, социально-экономических и других отношениях, мешает людям, принадлежащим к определенным группам, реализовать те права, которыми они — в соответствии с внутренним законодательством или международно-правовыми нормами — наделены наравне со всеми. Но и сама по себе дискриминация представляет зло, поскольку она несовместима с признанием такой ценности, как сохранение многообразия индивидов, создание условий для всестороннего развития каждого.

Дискриминация может проявляться в духовной, политической, социальной, экономической, политической жизни общества, в сфере труда и служебных отношений, в сфере отдыха и досуга, причем в той или меньшей степени ее проявления наблюдаются во всех странах. Именно поэтому ООН, ЮНЕСКО, Совет Европы,

¹ Дискриминация вне закона: Сборник документов / Отв. ред. А.Я. Капустин. — М., 2003. — С. 165—166.

Евросоюз в последнее время уделяют все больше внимания искоренению любых форм дискриминации, выраженных как в сохранении в силе законодательных положений, так и в сохранении практики правительственного и административного аппарата (используя язык Декларации ЮНЕСКО). Любые проявления дискриминации, как указано в Декларации, несовместимы с принципами уважения прав человека, отмечены печатью несправедливости и пренебрежения к человеческой личности; они порождают изоляцию, унижение или принудительную ассимиляцию членов уязвимых групп, подрывают основополагающую для международного права идею о том, что «все народы и все группы людей, каков бы ни был их состав или этническое происхождение, вносят свой самобытный вклад в расцвет цивилизаций и культур, которые, в своем плюрализме и благодаря своему взаимопроникновению, составляют всеобщее достояние человечества»¹.

2. Какие основания дискриминации выделяются?

Устав ООН (ст. 55) призывает государства к соблюдению прав человека для всех без различия *расы, пола, языка и религии*. Эти четыре основания выделяются наиболее часто и наиболее важны, потому что неразрывно связаны с самоидентификацией человека, его личностью. Раса, пол, родной язык и — достаточно часто — религия не выбираются человеком самостоятельно, эти признаки либо принадлежат ему от рождения (раса, пол), либо привносятся с самого раннего детства семьей и местным сообществом (язык, религия). При этом раса человека, его этническая принадлежность является наиболее неотъемлемой чертой идентификации личности, поскольку абсолютно независима от волеизъявления человека и не может быть им изменена.

Всеобщая декларация прав человека 1948 года в ст. 2 расширяет список недопустимых оснований дискриминации, включая различия в отношении *политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения*. В последующих документах список еще более расширяется — к нему добавляются *инвалидность* (Декларация о правах инвалидов, п. 2) и *детский возраст* (Конвенция о правах ребенка

¹ Декларация ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках от 27 ноября 1978 года // Дискриминация вне закона: Сборник документов / Отв. ред. А.Я. Капустин. — М., 2003. — С. 164.

1989 г., ст. 2). Государства, в соответствии с Конвенцией о правах ребенка, признают и обеспечивают все права за каждым ребенком без какой-либо дискриминации, добавляя при этом к вышеперечисленным такие признаки, как *состояние здоровья, рождение ребенка, его родителей или законных опекунов.*

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей в ст. 7 требует обеспечивать права еще одной слабозащищенной группы, которая часто подвергается дискриминации — трудовых мигрантов. На подходе международно-правовые документы о защите от дискриминации коренных малочисленных народов.

3. Что такое дискриминация и какие практики считаются дискриминационными?

Как уже говорилось выше, всеобъемлющего определения дискриминации в правовых документах мы не найдем. Наиболее полным является определение расовой дискриминации, которое содержится в *Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года*. В соответствии с п. 1 ст. 1 расовая дискриминация — это «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющее 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»¹.

На что важно обратить внимание в данном определении? Во-первых, понятие расовой дискриминации относится в равной мере к дискриминации национальных меньшинств и этнических групп, а не только собственно к различным расам. Во-вторых, дискриминация означает не только отсутствие равенства перед законом и судом, как это зачастую понимают, но и любое неравенство в обращении (различие, исключение, ограничение, предпочтение) в любой из сфер общественной жизни — политической, экономической, социальной, культурной, административной, иной другой. В-третьих, положение «имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания...» ставит вне закона косвенную

¹ Дискриминация вне закона: Сборник документов / Отв. ред. А.Я. Капустин. — М., 2003. — С. 54.

дискриминацию, т. е. запрещает введение норм права или установление практики, внешне нейтральных по своему содержанию, но приводящих к неравенству в обращении или в реализации прав. Например, если администрация магазина установит правило, запрещающее вход в торговый зал покупателям в длинных юбках, то внешне такое правило может быть расценено как не носящее дискриминационного характера по признаку расы или этнической принадлежности, однако в местности, где компактно проживают цыгане, целью такого странного правила будет реальное стремление владельца магазина избавиться от нежелательных ему посетителей, а это уже будет нарушением Конвенции. Это положение также подразумевает то, что дискриминационными являются только такие действия, которые имеют целью затруднить или сделать невозможной для людей определенной расы, национальности или этнической группы реализацию каких-либо прав человека и основных свобод. Формулировка Конвенции не позволяет относить к дискриминации позитивные меры, направленные на реальное содействие каким-либо группам населения, исторически находящимся в неравноправном, менее благоприятном положении, в улучшении, выравнивании их положения по сравнению с другими. Например, не может рассматриваться как дискриминация большинства такая мера, как введение льгот при поступлении в вуз для представителей коренных малочисленных народов, поскольку различие в обращении в данном случае не имеет целью «умаление признания» или «осуществления на равных началах» прав человека и основных свобод.

Похожая дефиниция используется и в ст. 1 *Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года*, в соответствии с которой понятие «дискриминация» в отношении женщин определяется как «любое различие, исключение или ограничение (обратите внимание: нет «предпочтение»! — А.С.) по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области». Практически дословно воспроизводит определение дискриминации из Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии и

убеждений 1981 года. В пункте 2 ст. 2 говорится, что выражение «нетерпимость и дискриминация на основе религии или убеждений» означает «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на религии и убеждениях и имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, пользования или осуществления на основе равенства прав человека и основных свобод».

Дальнейшее развитие концепция недискриминации находит в *Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 1992 года*, в которой акцент с того, что нужно запретить, переносится на то, *что нужно сделать* для того, чтобы предотвратить или искоренить дискриминацию в отношении этих групп, какие позитивные меры должны принимать государства по отношению к меньшинствам.

Помимо термина «дискриминация», часто встречается понятие «дискриминационная практика», которое упоминается, в частности, в *Декларации ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках 1978 года*. Дискриминационная практика государственных и негосударственных органов и частных лиц связана с расистской идеологией, установками, предрассудками, невежеством и отражает поведение, структурную организацию и институционализированную практику, приводящие к расовому неравенству. Она является следствием порочной идеи о том, что дискриминационные отношения между группами оправданы с моральной и научной точек зрения.

Созданный на основе *Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года* и Факультативного протокола к нему Комитет по правам человека в одном из своих докладов отметил, что государства должны отчитываться не только о положениях конституций и законов, закрепляющих равные возможности в праве и равенство лиц, но и о проблемах дискриминации на практике, которая порождается должностными лицами, обществом в целом или отдельными лицами и организациями. Тем самым Комитет дал понять, что существует такое понятие, как «дискриминационная практика», и эта практика, не будучи основана на законе, может быть, тем не менее, широко распространена. Как правило, дискриминационная практика — неодинаковое, избирательное отношение государственных служащих или правоохранительных органов к представителям каких-либо этнических групп — отчетливо ощущается и болезненно воспринимается жертвами дискриминации, но трудно доказывается в суде или административных органах. Именно поэто-

му ей уделяется особое внимание, и от государств требуется принятие специальных правовых положений и административных мер, без которых эта практика не может быть искоренена¹.

4. Этнически предвзятый подход как дискриминационная практика

Наиболее часто встречающимся видом дискриминационной практики является избирательность, которую проявляют сотрудники правоохранительных органов, особенно милиция, по отношению к представителям определенных этнических групп при проверке паспортного режима или проведении оперативных мероприятий. Многие из нас неоднократно являлись свидетелями таких сцен, когда сотрудники милиции в переходе метро или на улице проверяли паспорта преимущественно у лиц с неславянской внешностью. Такая практика в последнее время оправдывается необходимостью борьбы с терроризмом, хотя подобные этнически-избирательные остановки граждан в публичных местах имели место и задолго до «Норд-Оста». Вряд ли сотрудники милиции и их руководители, которые либо прямо требуют усилить надзор за представителями определенных этнических групп, либо просто не препятствуют этому, задумываются о том, что подобные действия — не что иное как проявление расизма.

Борьба с преступностью, как было доказано опытом других стран — США, Европы, Южной Африки, не имеет ничего общего с дискриминационными проверками документов, транспорта или жилища цыган, арабов, выходцев с Кавказа или иных лиц некоренной национальности². Замена оперативных мер и хорошо поставленной агентурной работы бесчисленными необоснованными проверками документов у обычных прохожих отвлекает силы сотрудников правоохранительных органов от поиска реальных преступников и равносильна поиску иголки в стоге сена. Кроме взятки и многочисленных нарушений прав «остановленных», никаких результатов — тем более позитивных — эта практика не влечет. Но самое главное состоит в том, что она абсолютно незаконна с

¹ UN Doc. CCPR/C/21/Rev. I. 19 ay 1989. Para 9. P. 25.

² См. об этом статьи У.Х. Бакмэна, Дж. Ламперта и Д. Тановича // Дискриминация по признаку расы и национальной принадлежности: Сборник статей. — М., 2005. — С. 15—97.

точки зрения международно-правовых стандартов, установленных в вышеперечисленных декларациях и конвенциях, которые Россия подписала и обязуется соблюдать.

Термин *racial profiling*, который можно перевести как «расово-избирательный подход»¹, «расово-предвзятый подход» или «расовое профилирование», появился в Соединенных Штатах. Феномен неодинакового подхода правоохранительных органов к представителям белой и черной расы имел место в США со времен рабства, но в последние пятнадцать — двадцать лет это явление стало предметом серьезных разбирательств на государственном уровне вследствие того, что правозащитным организациям с помощью привлеченных экспертов — социологов, политологов, юристов — удалось собрать солидную, научно обоснованную доказательственную базу того, что это явление существует и является широко распространенным. Расовые предубеждения стали особенно ярко проявляться с 1980-х годов, когда началась война с наркотиками, идеологи которой считали, что основное внимание следует уделять афро- и латиноамериканцам, которые якобы больше, чем другие демографические группы, склонны заниматься транспортировкой наркотиков. Ошибочность этой гипотезы уже была доказана — результаты исследований, проведенные как независимыми экспертами по заказу правозащитных организаций, так и правоохранительными органами, показали, что афроамериканцы перевозят и употребляют наркотики не чаще других. Если среди задержанных с наркотиками оказывалось значительно больше темнокожих, чем белых, то это случалось потому, что белых практически никогда не останавливали.

Начало криминологическим исследованиям в данной области положил случай с чернокожим юристом Робертом Уилкинсом, который был остановлен полицией за превышение скорости. Полиция не ограничилась выпиской штрафа и потребовала предоставить автомобиль для обыска. Обыск не дал результатов, а Уилкинс обратился в суд. На судебном процессе он узнал, что был остановлен на основании расистской «оперативной ориентировки на нар-

¹ Понятие «расы» в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации включает в себя и понятие этничности, поэтому термины «расово-предвзятый подход» и «этнически предвзятый подход», с точки зрения права, являются синонимичными, но поскольку для российского читателя такой подход является непривычным и, возможно, спорным, в отношении этнических меньшинств, проживающих в России и Европе, мы будем говорить об этнически предвзятом подходе.

кокурьера», разработанной для сотрудников полиции в помощь борьбе с наркотиками. Судебное решение по делу Уилкинса обязало полицию штата Мэриленд собирать данные о расовом составе лиц, остановленных за превышение скорости на дорогах. Оказалось, что чернокожие водители составили 73% задержанных и подвергнутых обыску, хотя среди жителей штата чернокожие составляли всего 15%. Подобная статистика говорила о явном перекосе в действиях полиции. Она свидетельствовала, что офицеры дорожной полиции руководствуются вовсе не законной целью борьбы с правонарушениями, а расистскими предрассудками, в соответствии с которыми все представители черной расы рассматриваются ими как потенциальные правонарушители.

После этого случая для обозначения практики, когда правоохранительные органы используют этническую принадлежность как фактор, определяющий, кто должен оказаться под наблюдением или подозрением, был введен термин «расово-предвзятый подход».

Итак, *расово-этнически-предвзятый подход* — это остановка для проверки документов, задержание, арест, обыск или иные действия правоохранительных органов, вызванные стереотипами восприятия определенных рас или этнических групп как потенциально подозрительных, склонных к правонарушениям. Примерами такого подхода будут стереотипы «все цыгане — торговцы наркотиками и мошенники», «все чеченцы — террористы», «все женщины кавказской национальности — потенциальные шахидки», «все таджики — нарушители режима регистрации». Следует заметить, что научно собранных статистических данных, оправдывающих эти стереотипы, нет. Если террористками, устроившими взрыв в Тушино, были уроженки Кавказа, это не означает, что все кавказские женщины склонны к терроризму. Если взять процентное соотношение между числом шахидок из числа кавказских женщин и общим числом жительниц Кавказа, то оно, вероятно, окажется намного ниже, чем процентное соотношение между русскими дамами, обвиненными в краже, и общим числом жительниц России со славянской внешностью. Однако никому не приходит в голову останавливать всех светловолосых женщин под предлогом проверки документов и наличия регистрации с целью последующей проверки их сумок на предмет наличия тайно похищенного у своих сограждан. Так называемые превентивные остановки для досмотра, когда расходятся реальная цель (поиск наркотиков, взрывчатки, оружия) с предлогом для оста-

новки гражданина (проверка документов, незначительное превышение скорости, отсутствие талона техосмотра на лобовом стекле), признаются в других странах незаконными именно потому, что затрагивают прежде всего представителей этнических меньшинств, причем исключительно на основании широко распространенных расистских стереотипов о какой-то особенной предрасположенности представителей определенных рас или национальностей к совершению преступлений.

Аргумент о том, что есть оперативные ориентировки, не выдерживает критики. В ориентировке, если только она не является образцом расистского подхода, должны даваться конкретные приметы конкретного лица, находящегося в розыске. В ориентировку не могут, по законам логики и требованиям норм в области защиты прав человека, попадать целиком целые нации, народности или этнические группы. Если *все* выходцы с Кавказа вдруг оказываются под подозрением в совершении террористических актов, это является типичным проявлением расизма.

Согласно ст. 6 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации наше государство обязано обеспечивать каждому эффективные средства защиты через суды и другие государственные институты в случае любых актов дискриминации, а также право предъявлять в эти суды иск о справедливом и адекватном возмещении или удовлетворении за любой ущерб, понесенный в результате такой дискриминации. К сожалению, в современной российской действительности невозможно взыскать возмещение с отделения милиции, сотрудники которого без каких-либо иных оснований, кроме национальной принадлежности лица, остановили это лицо для проверки документов и регистрации и препроводили на несколько часов в отделение «для проверки по компьютерной базе подлинности паспорта и регистрации», в результате чего человек пропустил свой поезд или опоздал на важную для него встречу. Но если ни в одном из случаев мы не можем доказать, что его остановили только по принципу национальной принадлежности, то это вовсе не означает, что таких случаев нет. Это означает только то, что законодательно установленные у нас в стране стандарты доказывания дискриминационной практики несовершенны, что и ведет к процветанию расизма и этнической предвзятости среди сотрудников правоохранительных органов.

В отличие от национальных российских судов, в рамках Комитета по ликвидации расовой дискриминации путем подачи част-

ной жалобы теоретически можно добиться восстановления нарушенного права на свободу от дискриминационного обращения. Чешский юрист Бранимир Плеше приводит такой пример¹. Цыган в Словакии обратился в прокуратуру и в общество защиты прав потребителей с жалобой на то, что его не пустили в ресторан, мотивировав отказ тем, что владелец не велел пускать цыган. И там, и там ему отказали в приеме жалобы. Административный или гражданский иск о возмещении ущерба не подавался, поскольку в Словакии отсутствует специальное законодательство, в рамках которого такой иск мог бы быть подан или удовлетворен. Кроме того, Уголовный кодекс Словакии не предусматривает наказания за акты дискриминации, и таким образом фактические средства защиты от дискриминационного обращения отсутствуют. Истец подал в Комитет жалобу о дискриминации, которая, по его мнению, проявилась в виде ограничения доступа в места общественного пользования, и об отказе в возмещении ущерба, из чего он сделал вывод о поощрении расовой дискриминации со стороны словацких властей. Комитет признал дело подлежащим рассмотрению. При этом было установлено, что нарушения такого рода не обязательно должны преследоваться в уголовном порядке и что преследования в порядке административного или гражданского судопроизводства было бы достаточно. После подачи жалобы в Комитет словацкие власти обвинили владельца ресторана в подстрекательстве к расовой вражде, хотя состав подобного преступления явно отсутствовал в случае, послужившем основанием для иска. Чтобы избежать международного скандала, владельца ресторана признали виновным и приговорили к штрафу. В заключении по существу дела Комитет не выявил факта нарушения на том основании, что владелец ресторана в конечном итоге был признан виновным, и ущерб таким образом был возмещен. В то же время Комитет счел уместным рекомендовать государству-участнику дополнить национальное законодательство гарантиями равноправного доступа в места общественного пользования и санкциями за отказ в доступе в такие места на основании расовой принадлежности. Комитет также рекомендовал государству-участнику принять необходимые меры для исключения в будущем необоснованных проволок с расследованием таких нарушений.

¹ См.: Доклад Бранимира Плеше // Борьба с дискриминацией в России. — М., 2004. — С. 154—155.

На что здесь следует обратить внимание? На то, что неспособность правоохранительных органов должным образом отреагировать на дискриминационное поведение владельцев заведения, оказывающего услуги населению, и отсутствие в национальной правовой системе законодательства, позволяющего каким-то образом наказать за подобное поведение или возместить ущерб, является не только свидетельством процветания в государстве дискриминационных практик, но и собственно дискриминацией в самой ее худшей форме — дискриминацией со стороны государства.

Еще более серьезную защиту от дискриминации отдельным лицам или группам лиц, находящимся в сопоставимых ситуациях, при осуществлении их прав и свобод обеспечивает *Европейская конвенция по правам человека (ЕКПЧ)*, хотя, в отличие от Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ст. 14 Европейской конвенции запрещает дискриминацию только в отношении тех прав, которые закреплены в самой Европейской конвенции. Однако Россия уже подписала Протокол 12, в соответствии с которым дискриминация будет признаваться нарушением сама по себе, а не только как сопутствующее обстоятельство или причина, повлекшая нарушение других прав граждан.

Статья 14 ЕКПЧ гласит: «Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку... расы, цвета кожи... национального... происхождения...». Эта статья дополняет другие нормативные статьи Конвенции, и для ее применения необходимо, чтобы было нарушено или ограничено какое-то иное право (например, право на жизнь, на свободу слова, на свободу от пыток, на свободу и личную неприкосновенность, на уважение частной и семейной жизни и т. п.), и нарушено именно потому, что лицо принадлежит к определенной этнической группе или национальности.

Вот пример из российской практики, приведенный адвокатом организации «Рома Урала». В одном из поселков было совершено убийство. Вроде бы кто-то видел, что с места происшествия бежал цыган (потом эти данные не подтвердились, а убийцей оказался русский). Сотрудники милиции устроили рейд по всем цыганским домам в поселке, при этом врвались в квартиры, обыскивая все полки и шкафы, залезли в холодильник, из которого пропали продукты (видимо, искали там убийцу?). В другом доме раздели

двух девочек восьми и девяти лет (ожидали увидеть под одеждой спрятанного подозреваемого?). В третьем прострелили ногу проживавшему там цыгану. В настоящее время адвокату не удалось добиться возбуждения уголовного дела по поводу нанесения ранения ни в чем не повинному человеку. Безусловно, данное дело будет иметь перспективу в Европейском Суде. Почему? Потому что здесь налицо неравное обращение с представителями разных национальностей в схожей ситуации. Допустим, убегающим с места происшествия увидели бы русского. Разве стали бы сотрудники милиции проводить рейд именно по всем домам, где живут русские? Позволили бы себе искать спрятавшегося человека в холодильнике или под одеждой у несовершеннолетних детей? Очевидно, заодно искали и наркотики — не нашли. Но проведение рейда было вызвано поиском убийцы, а не задержанием наркоторговцев. Значит, сотрудники милиции действовали исходя из расово-предвзятой презумпции, что якобы все цыгане — потенциальные правонарушители.

В практике Европейского Суда обращение считается дискриминационным, если, во-первых, имеется различие в обращении между жертвой и другими лицами, находящимися в сходной ситуации, во-вторых, если оно не имеет объективного и разумного обоснования (если оно не преследует законную цель) и, в-третьих, если нет разумной соразмерности между используемыми средствами и предусмотренной целью. При этом особо внимательно суд подходит к рассмотрению случаев насилия, совершенного сотрудниками полиции по мотивам расовой или этнической неприязни¹.

Однако в Европейском Суде, как и в суде российском, достаточно тяжело доказать, что нарушение какого-либо права имело место именно по причине этнической принадлежности заявителя. Именно этим и пользуются правоохранительные органы, прицельно «просеивая» сквозь сито проверок людей, принадлежащих к национальным меньшинствам. При явно незаконном задержании всегда можно сказать, что имело место отдельное нарушение со стороны отдельного недобросовестного сотрудника, который превысил свои полномочия по причине недостатка профессионализма или в силу каких-то иных субъективных причин. Отсутствие статистики об этнической принадлежности лиц, ос-

¹ См.: Обзор дел и решения Европейского Суда по правам человека // Дискриминация по признаку расы и национальной принадлежности: судебная практика и методология доказывания. — М., 2005.

тановленных для проверки документов, не позволяет представить научных данных о том, что имеет место или отсутствует дискриминационная практика, а также не позволяет привести надежные пропорции, которые показали бы, есть ли существенная разница в процентном отношении числа лиц без регистрации, визуально относящихся к меньшинствам, к числу всех остановленных представителей меньшинств и числа лиц без регистрации со славянской внешностью к числу всех остановленных из данной группы. Если бы останавливали всех подряд людей со славянским типом внешности, то, вероятнее всего, процент лиц без регистрации был бы среди них тем же, что и в первой контрольной группе. И лишь постольку, поскольку чаще останавливают представителей нацменьшинств, цифры, свидетельствующие об их излишней склонности к нарушениям паспортного режима, выше. Следует заметить при этом, что понятия расизма и этнической предвзятости связывают нарушение права не с национальностью, указанной в паспорте, а с визуальными признаками, по которым окружающие относят человека к национальности «группы риска», идентифицируют его как принадлежащего к той или иной этнической группе.

5. Пути развития антидискриминационного законодательства

Поскольку трудность доказывания дискриминационного отношения оказалась практически непреодолима, Европейское общество решило изменить сами стандарты доказывания. И хотя к нам эти стандарты неприменимы, знакомство с ними дает понимание проблемы дискриминации в современном аспекте и позволяет наметить пути, по которым должно развиваться российское законодательство, направленное на искоренение дискриминационных практик. Директива Совета ЕС от 29 июня 2000 года 2000/43/ЕС «О выполнении принципа равного обращения независимо от расовой или этнической принадлежности»¹ способна радикально изменить ситуацию в сфере антидискриминационного законодательства на большей части территории Европы.

¹ Текст см.: <http://www.Europa.TU.Int>. Перевод на русский язык см.: Дискриминация вне закона: Сборник документов. — М., 2003. — С. 360 (следует отметить, что в указанном переводе название Директивы переведено неточно — вместо «Об обеспечении выполнения принципа равного обращения...» дается перевод «Об обеспечении выполнения принципа равенства людей...»).

Директива в ст. 2 устанавливает: «...принцип равенства означает, что не должно быть никакой прямой или косвенной дискриминации, основанной на расовой или этнической принадлежности». При этом в целях ст. 2 дается определение: *прямая дискриминация* означает, что *с человеком обращаются хуже, чем с другим обращаются или будут обращаться в сопоставимой ситуации на почве его этнической принадлежности*. Примером может служить отказ бригады «Скорой помощи» выехать по вызову к больному в цыганский поселок или отказ госпитализировать таджика. По стандартам ЕС в данном случае от истца не требуется доказывать наличие намерения медицинских работников дискриминировать данных пациентов — для наличия правонарушения достаточно того, что имело место неравное отношение, независимо от того, какими мотивами руководствовался нарушитель.

Косвенная дискриминация в целях ст. 2 считается наличной там, «где очевидно нейтральное условие, критерий или практика поставили бы людей какой-либо расовой или этнической принадлежности в очевидно невыгодное положение по сравнению с другими лицами, если только это условие, критерий или практика объективно не оправданы законной целью, а средства достижения этой цели адекватны и необходимы». В качестве примера американский исследователь Джеймс Голдстон в статье, посвященной анализу Директивы ЕС о равном обращении, приводит следующее. Владелец универмага, запретивший вход покупателям в длинных юбках, может заявить, что подобный запрет является эффективной мерой предотвращения краж, поскольку по опыту организации посетители в длинных юбках чаще других склонны брать вещи и прятать их под юбкой, не заплатив. Тем не менее, даже если суд признает цель законной, он может поставить под сомнение целесообразность и необходимость меры по предотвращению преступлений. Так, суд может усомниться в том, что владелец универмага не имел возможности предотвратить кражи иными способами, в меньшей степени ущемляющими интересы женщин и представителей определенных этнических групп, такими как наем охранников, помещение дорогостоящих товаров под стекло или установка камер слежения¹.

¹ См.: Голдстон Дж. Директивы Европейского сообщества, запрещающие дискриминацию по расовому и гендерному признакам // Борьба с дискриминацией в России. — М., 2004. — С. 139.

Джеймс Голдстон в указанной статье также справедливо обращает внимание на то, что в ст. 15 преамбулы данной Директивы отмечается, что факт скрытой дискриминации «может быть доказан любыми средствами, включая статистические данные»¹.

Однако самое главное в Директиве содержится в главе второй «Доказательства и приведение в исполнение». Директива устанавливает, что в рамках гражданских исков о расовой дискриминации бремя доказывания перекладывается с истца на ответчика, что является достаточно необычным для континентальной системы гражданского права. Статья 1 главы второй прямо закрепляет этот принцип: «Ответчик должен доказать, что никакого нарушения принципа равенства не было».

Обоснование переложения бремени доказывания в рамках исков о дискриминации очевидно: на практике зачастую только обвиняемый в дискриминации обладает информацией (например, сведения об этническом или гендерном составе уволенных при сокращении штатов или принятых на работу), которая необходима для объяснения того, что побудило его принять решение, последствием которого является обвинение в дискриминации.

Готовясь к вступлению в ЕС, Болгария стала приводить свое законодательство в соответствие со стандартами ЕС. Это коснулось и антидискриминационного законодательства. С 1 января 2003 года в Болгарии вступил в силу Закон «О предотвращении дискриминации», главными целями которого являются: эффективная защита от дискриминации, равенство в обращении, равенство перед законом, равные возможности для участия в общественной жизни для всех граждан Республики Болгарии (ст. 2). Достаточно интересно, что в ст. 4 Закона специально оговаривается, что дискриминацией следует считать такие действия, как сексуальные домогательства, расовую сегрегацию и поддержку или строительство архитектурной среды, не рассчитанной на доступ инвалидов в общественные места. Дискриминацией считается также виктимизация, под которой в соответствии со ст. 9 понимается «менее благоприятное обращение с человеком, который предпринял, или считается,

¹ О проблеме использования статистики при доказательстве фактов расовой или этнической дискриминации см. подробнее: *Голдстон Дж.* Отсутствие статистических данных о расовой и этнической принадлежности как препятствие для борьбы с дискриминацией // Дискриминация по признаку расы и национальной принадлежности: Судебная практика и методология доказывания / Под ред. А.К. Соболевой. — М., 2005. — С. 98—128.

что предпринял, или собирается предпринять какие-либо действия против дискриминации». Данная статья указывает, в частности, что такими действиями может считаться подача жалобы, выступление в роли свидетеля в суде по делам о дискриминации, помощь жертвам дискриминации при их обращении за защитой, отказ дискриминировать кого-либо. Если лица, совершающие эти действия, испытывают в связи с этим по отношению к себе неблагоприятное отношение со стороны кого-либо, они также считаются пострадавшими от дискриминации. Статья 14 Закона вводит европейский стандарт доказывания в делах о дискриминации: «При рассмотрении дел о дискриминации, после того как сторона, заявляющая, что она является жертвой дискриминации, приведет факты, из которых может следовать, что могла иметь место дискриминация, сторона-ответчик должна доказать, что в данном случае не было нарушения права на равное обращение». В соответствии со ст. 15 ответственности за дискриминацию подлежат и те лица, которые ей способствовали. Последующие главы Закона содержат подробное описание действий, которые считаются дискриминационными в сфере труда и занятости, образования и профессиональной подготовки, предоставления публичных услуг, в сфере медицинского обслуживания или распределения государственных заказов.

Для контроля за соблюдением Закона создан специальный независимый государственный орган — Комиссия по защите от дискриминации. Комиссия состоит из 15 членов, в том числе не менее трех юристов. Девять членов Комиссии назначаются парламентом и шестеро — президентом Болгарии. Данная комиссия в соответствии со ст. 62 Закона имеет право устанавливать нарушение Закона о дискриминации и налагать санкции; требовать прекращения незаконных действий или выполнения иных требований, которые обязательны для исполнения; вести разъяснительную и образовательную работу, направленную на выполнение требований и рекомендаций Закона; подавать предложения исполнительной власти и органам местного самоуправления об отмене принятых ими нормативных актов, противоречащих закону о дискриминации.

Рассмотрение дел о дискриминации комиссия может начать по жалобе жертвы нарушения, по собственной инициативе или на основании доклада физических лиц, юридических лиц или органов власти любого уровня. В том случае, если аналогичная жалоба по тому же делу была подана в суд, комиссия прекращает производство по делу. Если существует угроза утраты доказательств по

делу, глава комиссии или соответствующей подкомиссии может принять решение об истребовании доказательств до начала рассмотрения дела по существу. В соответствии со ст. 76 граждане, органы власти всех уровней, юридические лица и государственные служащие обязаны содействовать комиссии и подкомиссиям в осуществлении их деятельности, в том числе представлять необходимые для установления фактов документы, обеспечивать доступ к объектам, на которых произошло нарушение, создавать условия для проведения расследования фактов. Коммерческая тайна не может служить основанием для отказа в предоставлении запрашиваемой информации. Информация, содержащая государственные или официальные секреты, предоставляется в соответствии с законодательством, регулирующим ее обращение. Статья 77 устанавливает, что в случаях, когда получение информации или доказательств затруднено, комиссия может обратиться за помощью в Министерство внутренних дел и в соответствии с решением суда и требованиями уголовно-процессуального законодательства произвести осмотр места, обыск помещений, изъятие доказательств. В случае, если дискриминационные действия окажутся носящими криминальный характер, комиссия извещает об этом прокуратуру.

Заявления о дискриминации от имени жертв могут подаваться и в суд, при этом человек может обратиться сам или от его имени жалобу могут составить организации или ассоциации работников и некоммерческие организации.

В соответствии со ст. 98 пострадавшие от дискриминации могут требовать, чтобы суд:

- 1) потребовал предпринять адекватные меры для прекращения незаконных действий;
- 2) восстановил статус кво (принял решение о возвращении в первоначальное положение);
- 3) принял решение о компенсации материального и нематериального ущерба.

Комиссия, в свою очередь, может налагать административные санкции:

- 1) требовать от работодателей и руководства учреждений предпринять обязательные действия, чтобы избежать нарушения законодательства и предотвратить дискриминацию;
- 2) прекращать деятельность предприятий, производств и строительных объектов, если они не выполняют требований, наложенных в соответствии с предыдущим пунктом;

3) отменять незаконные решения или распоряжения работодателей или руководителей учреждений, которые ведут или могут привести к дискриминации.

В соответствии со ст. 105 Закона на нарушителей Закона о предотвращении дискриминации (гражданин и юридические лица) налагается весомый штраф, сумма которого варьируется в зависимости от конкретного типа нарушения.

Представляется, что и в России давно назрела необходимость в изменении законодательства, на основании которого граждане, пострадавшие от дискриминационной практики, могли бы через суд или специально созданный орган получить компенсацию морального вреда и добиться эффективного восстановления нарушенного права. К сожалению, при существующих в России стандартах доказывания дискриминации, когда бремя доказывания неравного обращения лежит на истце, искоренить дискриминационную практику в настоящее время невозможно.



С.Е. Вицин

Принцип равенства прав человека в современном уголовном судопроизводстве

Общеизвестно, что сложные проблемы требуют сложных решений. И мы сейчас, видимо, находимся в той ситуации, когда никому из нас нет необходимости убеждать друг друга и в актуальности, и в сложности проблем дискриминации в деятельности правоохранительных органов. Но, как и было замечено в одном из представлений, такие проблемы не могут решаться только как правовые. Это положение, мне кажется, достаточно очевидно. Это одно вступительное замечание. Во-вторых, я хотел бы сказать, что эти проблемы к нам пришли из прошлого. Глубоким заблуждением было мнение, что с изменением социально-экономических условий в нашем обществе, в нашем государстве наступит эра только позитивных изменений в жизни страны и народа. Мы убеждаемся, что это не так. И было бы непростительной милостью, тем более до сих пор, считать, что демократическое правовое государ-

ство создает более высокий уровень правопорядка, само по себе обеспечивает более высокий уровень жизни и обеспечивает, также само по себе, более надежные перспективы развития.

Дело в том, что вся наша предшествующая история до 1991—1993 годов — это было не что иное, как движение в историческом тупике, т. е. движение в исторический тупик. И те изменения, которые прошли в начале 90-х годов, были совершенно неизбежны. Более того, я убежден, если бы эти изменения пошли на новом этапе нашей истории, то наше общество, наша страна были бы другими. Такие изменения могли произойти в послевоенный период, после окончания второй мировой войны, они могли произойти после периода, который мы называем «хрущевской оттепелью». Но, к сожалению, история распорядилась именно таким образом, что народы бывшего Советского Союза обрели новые возможности к развитию только на исходе прошедшего века. А ранее, как вы знаете, мы жили в сфере очень многих политических мифов. Все помнят, как мы убеждали друг друга, что представляем собой новую историческую общность — советский народ. Я вот лично задумался, а где же эта историческая общность, как она быстро дематериализовалась? Скорее всего, можно предположить, что ее и не было.

Или броский лозунг того времени: «Народ и партия — едины». Ну, несомненно, демагогическое положение, за которым не стояло никакой реальности. И вот, наконец, теперь, когда мы переходим к новой системе социальных ценностей, а эта система социальных ценностей известна цивилизованному миру, как обычно называют развитые демократические правовые государства, у нас возникла, выражаясь по-ученому, новая парадигма социального экономического развития. И чем скорее мы осознаем неизбежность реализации положений новой парадигмы, т. е. теории, методологического подхода во всех сферах нашей жизни, тем быстрее изменения, которых мы ждем, видимо, наступят или, наоборот, отдалятся. Всем известно, что возникла на определенном этапе парадигма христианства, парадигма, связанная с другими социально-философскими изменениями в развитии общества. И вот когда мы обращаемся к конкретным аспектам обсуждаемой проблемы, то мы должны помнить не только об этой новой парадигме, которая в очень точном и законодательно выверенном виде дана в ст. 2 нашей Конституции. Она, кстати, позаимствована из других международных актов, признанных международным сообществом. Это

то, что человек, его права и свободы являются высшей социальной ценностью. Положения, которые, кстати, не всегда воспринимаются юристами и государствоведами. Просто мы были воспитаны, были обучены в системе других представлений. Был такой практический шлягер — прежде думай о родине, а потом о себе. Но мы забывали о том, что великий деятель философии и права назвал гражданское общество как социальную схему, которая обеспечивает возможность соблюдения интересов личности и, естественно, вплетение этих интересов в интересы, которые очень значимы для всего социума. И вот получается, что на первом месте человек видел права и интересы, а на втором месте гражданское общество, вернее, институты гражданского общества. Этот новый термин уже прочно вошел в современный классический лексикон, мы об этом много и часто говорим, но мы не затрудняем себя тем, что нужно реализовать эту часть современной парадигмы социального развития. А государство, скажут юристы. Государство, напомним вам, это не более чем инструмент обеспечения развития гражданского общества, обеспечения интересов человека, развития социальных институтов. Например, центр «Юристы за конституционные права и свободы» — это типичный институт гражданского общества, которому государство должно помогать, рассчитывать в перспективе на такой и подобные институты. Но дело в том, что реальность гораздо сложнее тех схем, даже очень верных, к которым мы привыкли.

Если обратиться к социальной практике, практике правоприменительной деятельности, то мы не можем отрицать, что имеются этнонациональные характеристики преступности. И то броское выражение, которое часто звучит: преступность не имеет национальности, по существу не совсем верное. Если иметь в виду только норму права, то может быть. Но дело в том, что над нормой права стоит социальная норма. Еще древние говорили, что обычай не есть норма. И вот это преимущество обычая, традиции над нормой права фактически признается и законодателем. Почему бы в конституции не записать, что человек может не выполнять свой важнейший гражданский долг и не давать показания как требует закон, когда речь идет об определенных иксах. А почему? Да потому, что законодатель, видимо, признал, что да, можно заставить или записать в законе, что все обязаны свидетельствовать против брата, отца и т. д. Но реализовать эту норму, наверное, вряд ли удастся. А потом, это привело бы к недопустимым, опас-

ным конфликтам между нормой права и нормой не правовой, но имеющей очень большое значение. Но с другой стороны, кстати, милиция лучше всех знает и практические работники лучше всех знают, что национальные характеристики преступности существуют. Можно делать вид, что их нет, но закон обязывает нас обеспечить положение ст. 19 Конституции. Все должны быть равны перед законом, если мы живем в правовом государстве.

Мне немало лет довелось поработать еще в МВД СССР, мы много ездили по стране, и в штабе МВД СССР в те годы ходил от коллеги к коллеге приговор, который привезли из Средней Азии. Это не более чем такая забавная иллюстрация, но это было. В этом приговоре было записано, что, кроме того, подсудимый киргиз, а поскольку все киргизы воры, то, следовательно, это еще дополнительный аргумент в пользу того, что кража скота совершена этим человеком. Имелось в виду иное, имелось в виду, что в данном районе Киргизии проживали одни скотоводы, а в соседнем — не скотоводы. И именно они совершали кражи скота. В таких забавных примерах — квинтэссенция этой проблемы. С одной стороны, мы знаем, что цыганское сообщество промышляет наркотиками, а с другой стороны, мы же не можем допустить, чтобы цыганские дети не ходили в школу. Таким образом, таким путем мы отдаляем возможное решение проблемы формирования подлинного гражданского общества.

Проблему дискриминации я рассматриваю только со стороны правовой науки. Это сложная, комплексная проблема, и, конечно, социально-психологические аспекты, аспекты социальные более значимы, чем аспекты правовые. Но в то же время мы не можем не видеть, что по существу практика дискриминации исходит не от самого государства, хотя такое тоже может быть, при этом она уже будет исходить от представителя власти. Все знают, что и в московском метро, и в петербургском метро, и в нижегородском метро скорее задержат представителя определенной этнической национальной группы. Тем более, что в традиции многих этих этнических групп есть норма более охотно давать взятки. И потому у правоприменителей появляется еще один искус для того, чтобы не только проявить служебное рвение, но и заодно решить проблему «несправедливого распределения доходов». Но и в этой деятельности мы не можем ограничивать проблему только тем, что называется задержанием, обыском и фиксацией предполагаемого правонарушителя. Конечно, это процесс, который должен

охватывать все этапы от задержания, от того, как остановили лицо, и до применения к нему каких-то мер государственного принуждения, то ли в рамках уголовной юстиции, то ли в рамках административной юстиции и вплоть до отбывания наказания. Надо понимать, что отбывать наказание представителю народности Северного Кавказа, осужденному, предположим, за убийство военнослужащего, в колонии в Сибири сложнее, чем представителю другой национальности. Но везде государство, которое считает себя правовым, должно обеспечивать принцип равенства перед законом.

И вот здесь я хотел бы сказать, что правовое государство часто описывается во многих трудах и очень обстоятельно. Но если попытаться найти конструктивный подход к определению правового государства, то я полагаю здесь, прежде всего, две составляющие. Это справедливые законы. Мы не будем говорить об этой проблеме — она очень сложна. Мы являемся той страной, история которой явила миру много примеров создания и применения несправедливых законов, антиправовых законов. То, что было замечено в свое время еще философом Феобахом, который говорил, что закон должен отражать право, а не право восприниматься как совокупность законов. Чему нас и учили в прежние годы, может быть, сейчас теоретики права в учебных заведениях и по-другому подходят к этой проблеме, не утверждают, что право есть то, что написал законодатель. Это не так. И вот в связи с этим я хотел бы напомнить, что правовое государство должно было реализовать задачу разработки правовых законов, законов, соответствующих идее права, идее социальной справедливости. Я уже отмечал, что мои коллеги и я (всего человек шесть-семь) подготовили судебную реформу, которая была принята в 1991 году. Мгновенно что-то из ничего не появляется. И в конце 1980-х годов в СССР появилась группа специалистов, группа ученых в рамках Института государства и права, возглавил которую Виктор Маркович Коган. И туда, естественно, вошли все те, кто готовил судебную реформу. Уже тогда, задолго до событий 1990—1991 годов, заговорили о том, что уголовное судопроизводство в нашей стране, в первую очередь, должно быть информированным. Затем это привело к тому, что в 1992 году были созданы рабочие группы для подготовки законов о судопроизводстве, прежде всего. И через 10 лет эта группа смогла представить Государственной Думе, а вслед за тем и добиться в 2002 году принятия нового УПК.

Здесь я хотел бы сказать, что проблемы дискриминации в значительной мере решаются в рамках судопроизводства, уголовного судопроизводства, административного судопроизводства тогда, когда судопроизводство основано на всем известных принципах независимости судебной власти, состязательности и равенства сторон. Конечно, можно подумать, а причем тут дискриминация? Но она проявляется в деятельности полиции на улицах, площадях. До тех пор, пока у нас будет существовать УПК с теми чертами, которые в него пришли из прежних УПК РСФСР, других социалистических республик, до тех пор у нас эти трудности будут. Я поясню, в чем состоит смысл этого высказывания. Дело в том, что традиционно в России с 1864 года этот закон именовался законом о судопроизводстве. А вот новое время, 1922—1923 годы принесли нам не закон о судопроизводстве, а Уголовно-процессуальный кодекс. Что это значит? А то, что уголовный процесс мог проходить и до суда, и без суда, и реализоваться вместо суда. И вот когда приходится характеризовать новый Уголовно-процессуальный кодекс, я склонен считать, что это первый кодекс, который является кодексом судопроизводства. Ведь дело в том, что машина юстиции, образно говоря, может действовать и без суда. Наша история это очень хорошо подтвердила. А суд оказывается фрагментом деятельности этой машины. Так вот, в машину уголовной юстиции можно было попасть до суда и без суда пройти все ее этапы, вплоть до казни и ГУЛАГа. Таким образом, если человек попадал в объятия этого молоха, то вырваться ему оттуда было очень сложно, практически невозможно.

Суды в настоящее время включены в уголовный процесс с первого этапа, с возбуждения уголовного дела, т. е. суд может обжаловать факт возбуждения уголовного дела. Исполнение приговора тоже входит теперь в этап судопроизводства как часть уголовного процесса. Но, характерная деталь, когда приняли новый УПК, 1 июля 2002 года, то оставили, как и раньше: на стадии исполнения приговора ходатайство об условно-досрочном освобождении могло решаться только администрацией уголовно-исполнительного учреждения. Получается, что осужденный, сторона в процессе, не мог попросить суд об условно-досрочном освобождении.

Но в данном случае я хочу отметить иное. Объективный приговор выносится в 99% случаев. А раньше было 99,6%. Зачем тогда суд? Тогда, совершенно естественно, нужно вернуться к старой

системе: Особые совещания, «Двойки», «Тройки». Закон от 1 декабря 1934 года, по которому дела расследовались 10 дней, вид заключения вручался за сутки до рассмотрения, приговор выносился без народных заседателей, обжаловаться он не мог, помилование не допускалось, расстрел в течение суток. На самом деле, если исходить из такого представления о правосудии, то можно понять, почему 99% объективных приговоров. Но в том-то и дело, что когда в Россию пришла новая форма правосудия в виде суда присяжных, то тогда оправдательные приговоры выносились до 20—12%, сейчас — около 10%. Таким образом, мы видим, что от форм судопроизводства очень многое зависит с точки зрения обеспечения прав человека. Наше судопроизводство, закон о судопроизводстве — это не подобие западных законов, как нас частенько упрекали. Мы стремились восстановить положения устава уголовного судопроизводства. А, кстати сказать, судебная система России до 1918 года — это судебная система, где были и мировая юстиция, теперь восстановленная, и суды присяжных, и апелляционное производство.

Судебную реформу, как и иную реформу, нельзя уподобить строительству храма, предположим. На одном из недавних Всероссийских съездов судей Президент сказал, что судебная реформа состоялась. В том смысле, что создана новая судебная система. Но признать ее совершенной вряд ли можно. В перспективе многие юристы и многие правозащитные организации видят дальнейшее развитие судебной реформы в направлении расширения компетенции мировых судей. Сейчас это у нас ограниченная в своих полномочиях часть судебной системы. Во всем мире, также и в дореволюционной России, в США, в Великобритании 98% всех дел решаются мировыми судьями. Там вершится правосудие. Кстати, не профессионалами, а людьми, которые юристами даже не являются (я имею в виду, в Великобритании). Безусловно, дальнейшее развитие судебной реформы должно идти в направлении расширения компетенции мировых судей. В этот вид судопроизводства вовлечены в большей мере представители населения, и есть надежда, что они менее будут подвержены влиянию воздействия факторов дискриминации по этническому и национальному признаку.

А что еще более важно? Я хочу отметить, что у нас до сих пор нет апелляционного производства. То, что есть во всем мире и было в дореволюционной России. И в этом смысле право, которое указано и во Всеобщей декларации прав человека, и в Европей-

ской конвенции о правах и свободах, и в нашей Конституции, право на пересмотр решения — это, безусловно, право любого лица. А вот то, что оно у нас есть пока лишь на уровне мировой юстиции, в арбитражном судопроизводстве — это явный недостаток нашей судебной системы. Одно является для меня несомненным: процесс реформирования юстиции в нашей стране — это процесс, который называют самопроизводящийся, т. е. если мы вступили на эту стезю, то возврат к прошлому невозможен либо затруднен. А в целом есть основания рассчитывать на позитивные изменения функционирования системы нашей юстиции. А наиболее крупной частью юстиции, наиболее эффективно воздействующей на конкретного человека является милиция.



Г.И. Забрянский

Распространенность дискриминационных практик милиции: предварительные результаты пилотажного исследования

По программе «Юрикса» группа научных сотрудников, профессор Бабаев, профессор Лебедев и я, провели небольшое пилотажное исследование форм дискриминационных практик в милиции. Исследование включало в себя: изучение общественного мнения, непосредственное скрытое наблюдение и экспертный опрос. Я скажу о трех основных выводах, к которым мы пришли. Вывод первый: очень противоречивое отношение населения к этой проблеме. Даже по такому критерию, как проверка документов на улицах, на станциях метро, половина населения считает такую процедуру естественной и около половины — неестественной. Второй вывод: очень сильно в сознании развита интолерантность. Население считает нужным и одобряет проверку документов у чужих и не считает нужным и не одобряет проверку документов у своих. Третье: исключительно низкий уровень эффективности этого инструмента как способа обеспечения безопасности. За отведенное время для наблюдения ни один из проверяемых славянского или неславянского типа населения не был задержан. Если его и отводили в

комнату сотрудников милиции на станции метро, то через некоторое время он возвращался. Речь, по-видимому, идет о том, что как легальные видимые цели (проверка документов, соблюдение правил регистрации) не достигаются, так и скрытая латентная цель (обнаружить оружие, наркотики, подозреваемого в совершении преступления, который находится в розыске) также не достигается.

Для более глубокого понимания этой проблемы мы решили провести экспертный опрос. Вы знаете, что в последнем докладе уполномоченного по правам человека в приложении приводятся результаты экспертного опроса, который этот аппарат провел по соблюдению прав человека в России. Они пригласили 35 экспертов, причем все эксперты были только ученые и представители неправительственных правозащитных организаций. Мы посчитали такой подход некорректным и поэтому пригласили в качестве экспертов 48 человек: из них 8 — судьи, 8 — прокуроры, 8 — сотрудники милиции, 8 — адвокаты, 8 — ученые, 8 — представители неправительственных правозащитных организаций. Из 48 анкет вернули только 39, не возвратили представители неправительственных правозащитных организаций 5 анкет, другие 4 анкеты не содержали конкретной информации, поэтому обобщение составили только на основе 39 анкет. Вообще, если говорить конкретно и строго, опираясь на природу и сущность экспертного опроса, — это, конечно же, не совсем экспертный опрос. Это, скорее, опрос профессиональной элиты, наиболее близко занимающейся «всплыванием» сегментов правонарушающего поля. Почему их? Мы очень долго отбирали экспертов, учитывая стаж работы по интересующей проблеме, должность, наличие ученой степени или ученого звания и поэтому получили сведения, которые выходят за рамки традиционного экспертного опроса.

Прежде всего, о понятиях, которыми мы пользуемся. Существуют три подхода. Этническая предвзятость — это практика неодинакового правового подхода к представителям славянского и неславянского типа населения. Этническая дискриминация — это практика, при которой представители неславянского типа населения чаще становятся объектами нарушения прав, административного и уголовного преследования исключительно по этим признакам. Визуально неславянский тип населения — это группа людей, внешне отличающихся от основной массы населения, которая представляет визуально славянский тип. Я сразу хочу оговориться. Это никакого отношения к научным определениям не имеет. Это операциональные рабочие понятия.

И основная цель была только одна: чтобы наши эксперты единообразно понимали, о чем идет речь, так как однозначного понимания проблемы взаимоотношений милиции и населения пока нет.

Факторами, определяющими уровень проблемы, нами были выбраны следующие восемь:

1) распространенность дискриминационных практик в работе милиции;

2) отношение милиции к визуально славянскому и визуально неславянскому населению;

3) основные причины распространения дискриминационных практик в работе милиции;

4) информационная преступность как фактор, стимулирующий и оправдывающий дискриминационные практики;

5) оценки интересов общественности и официальных органов к этой проблеме;

6) распространенность этической предвзятости в деятельности правоохранительных органов;

7) мотив национальной и расовой вражды и юридическая оценка;

8) этническая дискриминация — объективное и субъективное условие.

Как же эксперт ответит на те же самые вопросы? Итак, проверка документов визуально чаще всего подвергаются неславянские типы населения — 82,1%; нередко подвергаются избирательно непропорционально частому задержанию представители неславянских типов населения — 64,1%; нередко проявляется неспровоцированное насилие и задержание лиц, относящихся к визуально неславянскому типу — 35,9%. На что бы я обратил внимание: чем жестче ситуация, тем меньше, по мнению экспертов, распространенность дискриминационных практик.

Еще более отчетливо эту проблему выявляет, при прочих равных условиях, тот факт, что человек относится к визуально неславянскому типу населения. Оказывает негативное влияние на отношение к нему со стороны милиции — 51,3%; если и оказывает влияние, то незначительное — 25,6%; не оказывает негативное влияние на отношение со стороны милиции — 10,3%. Все же каждый десятый считает у нас, что этой проблемы нет. Таким образом, вывод может быть следующим. По-видимому, сам факт, что человек относится к неславянскому типу населения, предполагает, что он вызывает повышенный интерес со стороны правоохранительных органов.

Основные причины распространности дискриминационных практик в работе милиции:

- 1) уверенность в безнаказанности своих действий;
- 2) корыстные интересы;
- 3) низкий уровень профессионализма;
- 4) национализм;
- 5) недобросовестное отношение к исполнению своих служебных обязанностей;
- 6) неуважение к людям;
- 7) незнание законодательства и т. д.

Корыстные интересы. Больше 50% полагают, что проверка в жилых помещениях, где могут проживать незарегистрированные граждане, преследует основную цель — вымогательство денег либо получение взятки. А если к этому добавить, что с этим частично согласны еще 30% респондентов, то мы понимаем, почему корысть занимает такое место.

Чем же объясняется уверенность в безнаказанности, самая распространенная, на наш взгляд? Часть экспертов считает, что эта группа обладает наивысшей криминальной активностью по сравнению с основной массой — 33,%; сознательной или подсознательной предубежденностью в том, что они наиболее склонны к совершению административных правонарушений или преступлений — 46,2%; провоцируется представлением об их повышенной криминальной активности — 59%. Я бы хотел обратить внимание на две категории. Первая категория — это подсознательная предубежденность, а вторая — это представление. И предубежденность, и представление — это результат формирования информационной преступности, которая распространена в средствах массовой информации, в то время как реальная — только 33,3%. А что на самом деле?

2004 год. Город Москва. Изучение преступлений, совершенных жителями Кавказа, показало, что за совершение преступлений привлечено к уголовной ответственности 3 392 жителя этого региона, что составляет немногим более 9% от всего количества преступлений, совершенных не жителями города Москвы. Кто их совершал? 1 313 преступлений — жители Азербайджана, 736 — жители Армении, 691 — жители Грузии, остальные 652 преступления — жители российского Северо-Кавказского региона, а именно: Дагестан — 284, Ингушетия — 29, Кабардино-Балкария — 124, Карачаево-Черкесия — 28, Северная Осетия — 89, Чечня — 98.

Кстати, общее число лиц, привлеченных к уголовной ответственности в 2004 году в городе Москве, составило около 6%. Конечно же, мы не смогли, еще долгое время не сможем, рассчитать показатель преступной активности каждой группы. Мы не знаем, какое их количество. И поэтому эта тонкость остается за пределами исследования, но, честно говоря, общество мало интересуется показателями преступной активности, больше он или меньше. Общество интересуется тем, что 94% преступлений совершают другие — лица славянской национальности. Да, их больше. По сути, речь идет об информационной агрессии и формировании информационной преступности, которая оказывает существенное влияние.

Оценка интереса. Начнем с официальных органов. Более 60% — официальные органы проявляют незначительный и слабый интерес. Общественность также проявляет незначительный и слабый интерес — 70%. О чем это говорит? Мы полагаем, что такой интерес официальных органов, а значит и власти, говорит о том, что нас либо вообще нет, либо непоследовательна политика по этому вопросу. Власть просто находится в растерянности. Либо происходят мало обсуждаемые латентные процессы в самих органах власти. Отсутствие или незначительность этого интереса влечет слабость общественного контроля. Я полагаю, что при таком уровне интереса общественности стремление тех ученых, которые говорят: «Нужен жесткий общественный контроль», не имеет самой почвы реализации, потому что общественность не проявляет интерес в массовом масштабе. Единицы правозащитных организаций, но не общественность в целом.

Слабый контроль. А действительно ли проявления дискриминации распространены только в милиции? 28,2% опрошенных считают, что это явление распространено в прокуратуре, 12,8% респондентов считают, что это распространенное явление в суде. А если к этому добавить частичное согласие, 43,8% в отношении прокуратуры и 48,7% в отношении суда, то становится очевидным, что мы живем в условиях, когда не только в милиции, но и в прокуратуре, и в суде дискриминация является распространенным явлением. Я бы сказал больше. Дискриминационная практика милиции — это только элемент дискриминационной практики правоохранительной системы. Если бы это не происходило с молчаливого согласия прокуратуры и суда, такого уровня это явление в милиции бы не достигло. Имеется очень сильное основание для уверенности в безнаказанности. Таким образом, если

мы собираемся разобраться в дискриминации, то, по-видимому, изучение этой проблемы на уровне только практики милиции является упрощением самой проблемы. Потому что здесь нужно идти выше. Более того, опрос показывает, что и сама правоохранительная система со всеми своими дискриминационными ориентациями является элементом дискриминационных проявлений во власти.

Подтверждает распространенность дискриминации на всех уровнях проведенный опрос. Приходилось ли вам в практической и научной правозащитной деятельности встречать уголовные дела, когда мотив национальной расовой вражды, по которому, по вашему мнению, фактически было совершено преступление, не нашел отражения?

38,5% респондентов ответили — да, приходилось, т. е. в уголовном деле явно выражена мотивация, которую приговор вообще оставляет без упоминания. Вы помните первое интервью бывшего прокурора из Санкт-Петербурга, когда убили таджикскую девочку. Опубликованное официальное заявление прокуратуры было о том, что это подозреваемые в хулиганских действиях и ничего другого в их действиях нет. Чем же кончилось? Пришел новый прокурор, и оказалось — есть.

33,3% опрошенных сказали нет, а 28,2% — затруднились ответить. Вот это для меня был самый ценный ответ, потому что некоторые из ответивших либо рассматривали дело, либо поддерживали обвинение, либо выступали на стороне защиты. Так вот, мы находимся сегодня в такой ситуации, когда даже профессионалы, что очень любопытно, просто не обращают на это внимание. Не кажется ли нам всем, что это становится просто привычным, обыденным явлением?

И последнее. Вот самый важный фактор, который мы бы хотели выяснить в этом вопросе. Является ли в современных условиях этническая дискриминация разумной и основанной на криминологических фактах?

— Нет и скорее нет — 50%.

— Да и скорее да — 30,7%.

Мы находимся в такой жизненной ситуации сегодня, когда все же значительная часть населения считает это разумным. И пока это будет так, трудно будет что-то изменить.

Я хочу подчеркнуть, что это только предварительные результаты, что это очень сложная проблема. Одним юристам эту проб-

лему решить не по силам, потому что здесь присутствует социологический пласт. Кроме того, достаточно работы и для специалистов в области психологии, особенно социальной психологии, в области культурологии и многим другим. Это очень комплексная проблема.



Х. Долан

Ответ американской полиции на обвинения в расовой предвзятости: модель реагирования на жалобы граждан

Я здесь представляю практических работников, хотя среди вас больше представителей науки. Город, в котором я служу, разделен на четыре области, во главе каждого из районов стоит капитан, и они непосредственно мне подчиняются и отвечают за свой район 24 часа в сутки и 7 дней в неделю. У них достаточно много обязанностей, но и достаточно власти, которая делегирована для выполнения этих обязанностей.

Первый вопрос, который возникает, это зачем изучать статистику об остановках автотранспорта? Об этом попросило местное сообщество. Сэр Роберт Пил, первый комиссар городской полиции г. Лондона, написал в 1829 году: «Полицейские должны всегда осознавать, что сила способности полицейских выполнить свои функции и обязанности зависит от публичного одобрения их существования, действий и поведения, а также от их способности завоевать и сохранить уважение».

И те принципы, которые разработал Сэр Роберт Пил в XIX веке для работы полиции, успешно применяются и сейчас в Америке.

Ответы на названный вопрос могут быть следующие:

- Основная обязанность.
- Существенный элемент процесса решения проблем/анализа преступности.
- Профессиональная полиция должна быть подотчетна и должна отвечать потребностям и интересам местного сообщества.

– Неоспоримый аспект нашей миссии — завоевать общественное доверие.

– Все подразделения американской полиции находятся под пристальным контролем на предмет того, кого они останавливают и по какой причине.

Мы провели два независимых друг от друга исследования.

В первом сравнивалось количество остановок автотранспорта по отношению к общему числу проживающих. Первоначальная идея была такова: было бы справедливым проверять транспорт, если, к примеру, какая-то этническая группа составляет 15% населения, то, соответственно, из числа остановленных транспортных средств они должны занимать те же 15%. Такова была исходная позиция. Но когда мы провели исследование, то поняли, что сам подход, методология была неправильной. Так как если мы возьмем по всей России количество граждан и потом будем считать количество остановленного транспорта и сколько из водителей составляют представители меньшинств, то это нам ничего не даст, потому что все зависит от региона, от конкретной местности. Общество было очень заинтересовано, чтобы мы провели подобного рода исследование, и мы, по собственной воле, решили у себя в городе такое исследование провести. Органы государственной власти не приказывали выполнять это исследование. 1 августа 2000 года полицейский департамент г. Гранд Рапидс (ПДГР) стал одним из немногих полицейских департаментов Америки, который решил добровольно собирать информацию, касающуюся остановок автотранспортных средств полицейскими. Программа «Сбор данных об остановленных автотранспортных средствах» была реализована как прямой ответ на обеспокоенность местного сообщества, государства и нации тем, что в отделениях полиции распространена расовая предвзятость. Данные, собранные ПДГР за один год, охватывают 31 тысячу 772 остановки автотранспортных средств.

Мы разработали специальную форму, и когда полицейский останавливал какую-либо машину, он обязан был заполнить эту форму. В 97 случаях остановок транспорта из 100 полицейские действительно заполняли эту форму. Информация об остановках транспорта заносилась в компьютер, который находится в каждой машине, а также заносился номер остановленной машины. Таким образом, сведения потом сверялись и анализировались.

Генеральная совокупность: демографические показатели.

Результаты первого исследования
Всего остановок транспорта — 31 772

Расовая принадлежность	Остановлено (в %)	Численность населения (в %)
Белые	49	75
Черные	35	18,5
Латиноамериканцы/ испанцы	17	5

Обыски с согласия водителя случались редко (3,6% всех остановок). Обыск без ордера запрещен. Исключение составляет обыск подозреваемого в совершении преступления. Я думаю, очень важно, что у полицейских все-таки есть такая возможность, потому что у полицейского есть интуиция, если полицейский чувствует, что что-то не так, то он может досмотреть машину, не нарушая при этом права человека. Черные лица мужского пола составили 468 из 1 165 досмотров с согласия водителя.

Во время проведения эксперимента в городской газете появилась статья, что черное население непропорционально часто останавливают на дорогах. Поэтому мы решили продолжить обсуждение этой проблемы. Представители этнических меньшинств были недовольны исследованием. Посмотрим, сказали они, какова будет интерпретация всего этого. Но, кроме того, они выразили также и благодарность полиции за то, что она стала этой проблемой заниматься и провела это исследование. Это исследование стало очень популярным, попало в новостные программы. Для меня, например, явилось очень оскорбительным заявление, что машины останавливаются из-за расовых предрассудков. Наше полицейское управление одно из немногих в стране, которое считает, что такие исследования нужно проводить. И мы готовы еще более пристально изучать этот момент и проводить еще исследования.

В 2003 году был проведен второй проект сбора статистических данных, который был основан на других методах и принципах. Это исследование выбирало генеральную совокупность: число водителей. Полицейские ездили по городу на машинах, считали водителей и отмечали их расовую принадлежность.

Останавливают ли представителей меньшинств чаще, чем этого можно было бы ожидать, исходя из общего числа представителей меньшинств, имеющих доступ к управлению транспортными средствами?

В процессе исследования усиленно вовлекали представителей местных сообществ.

В процессе сбора данных участвовали сами меньшинства. Были проведены встречи с ключевыми людьми из числа меньшинств, с ними обсудили, какие конкретно данные следует собирать. Фокусные группы из представителей местного сообщества были собраны для того, чтобы получить картину об их восприятии данной проблемы. ПДГР пообещал продолжить сбор данных и проведение исследования по практике остановок транспортных средств.

Также имело место усиленное вовлечение общественности. Глава города пригласил представителей общественности и руководство полиции для создания проектной группы, которая бы оценила все поступившие исследовательские проекты по сбору данных об остановках транспорта и отобрала бы группу исследователей для проведения исследования по Гранд Рапиду.

Проектная группа по сбору информации об остановках транспорта включала в себя:

Harry P. Dolan, Chief of Police / глава полиции,
Mark A. Herald, Police Captain / капитан полиции,
Ed Hillyer, Police Officer / полицейский,
Ingrid Scott-Weekley, Director Equal Opportunity / директор по равным возможностям,
Armand Robinson, Community Relations / связь с сообществом;
Martha Gonzales-Cortes, Hispanic Center / испанский центр;
Walter Brame, Director Grand Rapids Urban League / директор Урбанистической лиги;
Peter Armstrong, ACLU / Американский Союз гражданских свобод.

Проектная группа пригласила в качестве консультанта д-ра Ламберта — ведущего социолога, специализирующегося на подобных исследованиях. Д-р Ламберт провел обучающие семинары для всего персонала ПДГР по курсу «Как избежать расовой предвзятости в работе полицейских». Все ключевые фигуры города, чиновники, лидеры профсоюзов и другие заинтересованные группы были проинформированы о результатах исследования прежде, чем они были преданы широкой огласке.

Несколько слов о консультанте проекта. *Опыт и квалификация:* д-р Ламберт является ведущим экспертом в Америке по сбору и анализу информации, касающейся расово-предвзятого подхода. В 1993 году он разработал первую в стране методологию оценки такого явления, как расово-избирательный подход, и положил начало развитию «от точки к точке» методик использования генеральных совокупностей и исходных данных для оценки дискриминационных практик. С тех пор основанная им фирма «Ламберт Консалтинг» улучшила методологию и адаптировала ее для применения в центральных и окраинных жилых кварталах, а также для сбора данных по проверке документов у пешеходов. Дж. Ламберт и его сотрудники провели более 25 исследований подобного рода и признаны ведущими экспертами в данной области. Их методы рассматриваются как образцовые научным сообществом, правозащитниками и работниками правоохранительных органов.

Состав проектной группы с точки зрения представленности меньшинств, женщин, представителей бизнеса

Для проведения данного исследования была сформирована группа в составе:

Dr. John Lamberth, директор проекта (белый/мужчина);

Karl Lamberth, контроль за качеством проекта (белый/мужчина);

Lt. Jerry Clayton, служащий офиса шерифа в Воштенау, менеджер проекта (по индивидуальному контракту, белый/мужчина);

Национальная организация чернокожих руководящих работников правоохранительных органов (NOBLE) будет выступать субподрядчиком работ по заказу «Ламберт Консалтинг». Капитан Рон Дэвис (черный/мужчина) из полицейского департамента Оукланда, штат Калифорния, отвечал за выполнение субконтракта со стороны NOBLE;

Chris Ricci, Президент компании «Риччи — Телекоммуникационные исследования» (по индивидуальному контракту, белый/мужчина);

Steve Morris, компьютерная обработка статистики (индивидуальный контракт, белый/мужчина).

Все полицейские машины были оборудованы встроенными видеокамерами, и полицейский, находящийся в машине, не мог управлять видеокамерой. Очень интересный момент: мы первый раз установили видеокамеры в машинах, и не все полицейские хотели ездить на машине, оборудованной видеокамерой. Хотя сегодня, если у какого-либо полицейского камера в машине по ка-

кой-то причине не работает, он отказывается выезжать на такой машине, потому что все действия записываются, что очень хорошо для суда, если полицейского обвиняют в чем-то незаконном, и, кроме того, камеры очень полезны для защитника. Политики, которые приняли решение об оборудовании машин камерами, проверяют их наличие и работу в машинах.

Была разработана специальная компьютерная программа, и полицейский просто забивал в нее данные опроса. За время исследования с февраля по октябрь 2003 года было проведено 24 143 остановки. Результатом проведенного исследования явилось то, что в данном полицейском отделении не используется метод расового профилирования, т. е. нет никакой диспропорциональности числа остановленных автомобилей к числу водителей данной этнической группы. И оказалось, что большинство утверждений о расовой предвзятости полиции, которые были озвучены научным сообществом или политиками, сделаны не на основе статистики и не на правильной методологии, а на неточных данных и представлениях. Мы изучили информацию об обысках с согласия водителей, и также не было найдено никакой диспропорции. Результаты исследования были опубликованы в местной прессе, которая отметила, что случаев расового профилирования не было.

Поэтому у меня есть вопрос к собравшимся. Представители сообществ, различные группы, представляющие различные части этого сообщества, отобрали исследователей. Мы этот процесс наблюдали. Как вы думаете, им понравились результаты нашего второго исследования? — Нет. Абсолютно правильно. Они опять оказались недовольны результатом нашего исследования. Причем критика прозвучала со стороны именно тех представителей сообществ, которые и отобрали исследователей по второму проекту.

Это новая история. На экране TV появляется диктор и говорит, что в данном полицейском отделении не используются расово ориентированные подходы и там нет расовой предвзятости. Он говорит, что не всем нравится данное исследование и не все считают его правильным. Приводит интервью с чернокожим, который говорит, что его остановили в соседнем городе на основании того, что он черный. Далее на экране выступает д-р Ламберт, который говорит, что расового подхода мы не нашли.

Результаты исследования д-ра Ламберта

Пропорция в различиях считается благоприятной, если находится в пределах 1,0—1,5 (например: если вы чернокожий или

латиноамериканец, вероятность того, что вас остановят в 10 раз больше, чем если вы не черный и не латинос):

— черные — 1,4 (в пределах допустимого);

— латиноамериканцы — 1,0 (то, что и ожидалось теоретически).

Были проанализированы также обыски, проведенные с согласия водителей, среди черных или латиноамериканских автомобилистов, при участии ПДГР:

— черные — 1,3;

— латиноамериканцы — 0,5.

Нет доказательств того, что полиция дискриминирует.

Весь персонал полицейского департамента ГР прошел через тренинг: «Предотвращение практики расово-избирательного подхода».

Я считаю, что в моей стране должна быть установлена система доверия, когда один полицейский доверяет другому. И нам нужно достаточно много сделать, чтобы мы стали друг другу доверять.

Теперь я перехожу к новой теме: «Насильственная преступность и демографические показатели». И здесь, как в Америке, так и в России, необходима помощь научного сообщества, чтобы они тщательнее изучали данную тему для более успешной работы полиции. По окончании исследования мы обнародовали абсолютно всю информацию, какую нам удалось собрать.

Насильственная преступность и демографические показатели

Всего изучено контактов граждан с полицией / остановок Звонки на диспетчерский пункт полиции ГР * В это число не входят внутриофисные звонки и звонки по службе 911 длительностью менее 11 секунд	400 000 327 000
Допрос на месте Остановки транспорта	5 171 31 657
Аресты * Включает аресты несовершеннолетних, находящихся в коррекционных МЛС	14 304 (в среднем 39 в день)
Использование письменных отчетов о применении силы	680
Инциденты с применением силы	551 (в среднем 1,5 в день)

Жалобы на применение излишней силы	44
Дела, рассмотренные комиссией по жалобам граждан	5
Телесные повреждения подозреваемым	227
Легкие: царапины, порезы, шишки, ушибы и кровоподтеки, иные заявленные повреждения	226
Тяжкие: смерть, переломы, вывихи, серьезные рваные раны	1
Вред здоровью полицейских:	86
Легкий	84
Серьезный	2
Плевые ранения	1
Серьезные рваные раны лица	1
Удовлетворено жалоб об излишнем применении силы	2
* В производстве находятся 2 004 жалобы на применение силы	

Всего зафиксировано инцидентов с применением силы — 472. Тип силового вмешательства включает надавливание на болевые точки, применение газовых баллончиков, заключение в наручники, удары руками и ногами, сбивание с ног на землю, применение дубинок. Сравнение числа случаев применения силы (472) с числом задержаний лиц (14 304) по полицейскому департаменту Гранд Рапидс показывает, что сила применяется в 3,3% всех случаев задержаний. Другими словами, в 96,7% случаев сотрудники полиции ГР не применяют силу при задержании.

Состояние гражданина:

- под действием алкоголя — 257 (47%);
- под действием наркотиков — 102 (19%);
- душевнобольные — 54 (10%).

Исследование показало, что неформальные контакты с полицией способствуют улучшению общественного мнения. Более того, мы пригласили политиков посмотреть, как мы готовим полицейских, с целью уменьшения впоследствии жалоб на неправомерные действия полиции. В местных «Новостях» были показаны различные способы работы полицейских по поддержанию правопо-

рядка, а также дали оружие политикам и проиграли различные жизненные ситуации с тем, чтобы посмотреть, как поведут себя политики в той или иной ситуации. Однажды мне пришлось арестовать одного офицера полиции за превышение своих полномочий, а именно: этот офицер ударил подозреваемого по шее рацией, вымогая у него взятку. Это видели другие офицеры и, по возвращении в участок, доложили об этом по инстанции. Офицера освободили от выполнения своих обязанностей. В оправдание он сказал, что были проблемы с задержанием подозреваемого. На видеокамере это не было зафиксировано, потому что действие происходило не в машине. Благодаря своевременному вмешательству, мы быстро локализовали этот конфликт. Более того, мы сразу же проинформировали общественность о том, что виновный офицер наказан за неправильные действия, это, я надеюсь, послужит для более тесного взаимодействия полиции с общественностью, для уменьшения недоверия общества к полиции.

По данным исследований, проведенных в Лос-Анджелесе, правоохранительные органы могут улучшить мнение общества о своей работе путем увеличения неформальных контактов служащих полиции с жителями во время встреч и других мероприятий. Исследование показало, что факторы, которые ранее считались наиболее важными с точки зрения их влияния на мнение граждан о полиции, такие как раса или негативные истории в новостных СМИ, на самом деле менее важны, чем контакты жителей с офицерами полиции в нейтральных ситуациях.

Исследование показало, что жители, которые никогда не общались с полицией до тех случаев, пока они не стали жертвами преступлений, обычно имеют негативное представление о полиции.

Исследователи сделали вывод, что «разговоры с полицейскими, когда они патрулируют улицы или во время общественных мероприятий, ассоциировались у людей с позитивным мнением о работе полиции, даже независимо оттого, что эти люди жили в неблагополучном с точки зрения преступности районе». «Вполне вероятно, что эти более благоприятно настроенные люди будут более охотно идти на неформальное общение с полицейскими. В любом случае, представляется, что увеличение неформальных социальных контактов может изменить общественное мнение в лучшую сторону».

Доклад «Факторы, которые влияют на общественное мнение о полиции» (NCJ-197925) можно получить в Национальном уголовно-судебном информационном центре по адресу: Vox 6000

Rockville, MD 20849-6000. (800) 851-3420. Он также доступен на сайте www.ncjrs.org.

Фрагменты из новостного листа рассылки «Уголовное правосудие», июнь 16, 2003

Девять принципов сэра Роберта Пила

1. Основная миссия, для которой существует полиция, — предотвращать преступления и беспорядки.

2. Способность полиции выполнять эти обязанности зависит от одобрения гражданами действий полиции.

3. Полиция обязана добиться желая граждан сотрудничать с ней и добровольно соблюдать закон с той целью, чтобы завоевать и поддерживать доверие граждан.

4. Степень сотрудничества с гражданами, которую ей удастся обеспечить, пропорционально уменьшает необходимость применения физической силы.

5. Полиция добивается и сохраняет расположение общества не за счет того, что угождает общественному мнению, а за счет того, что демонстрирует абсолютно беспристрастное служение закону.

6. Полиция применяет физическую силу в той мере, в какой это необходимо для соблюдения закона или восстановления порядка, только в том случае, когда меры убеждения, совета или предупреждения оказываются недостаточными.

7. Полиция во все времена должна поддерживать отношения с народом, чтобы наполнить реальностью историческую традицию, согласно которой полиция — это народ, а народ — полиция; полицейские — всего лишь часть этого народа, которой платят за то, что она полный рабочий день уделяет внимание обязанностям, возложенным на любого из граждан, в интересах процветания и существования данного общества.

8. Полицейские должны всегда направлять свои усилия строго на выполнение своих функций и никогда не стремиться узурпировать полномочия судебной власти.

9. Эффективность полиции должна оцениваться по отсутствию преступлений и беспорядков, а не по наглядным доказательствам ее активности после того, как они свершились.

Общение полиции с населением (Community Policing)

Доброжелательное отношение полиции к сообществу (Community Policing) — это новая философия деятельности полиции, которая исходит из того, что полиция и граждане работают совместно и творчески — так, чтобы помочь решить текущие проблемы мест-

ного сообщества, касающиеся преступности, страха перед преступниками, возможных социальных и физических конфликтов, которые ведут к закату данного сообщества. Эта философия основана на вере в то, что для достижения этой цели отделения полиции должны установить новый тип отношений с законопослушными гражданами, предоставляя им слово при выработке местных приоритетов и вовлекая в попытки улучшить общее качество жизни в районах их проживания. Это переносит центр тяжести в работе полиции с реагирования на отдельные вызовы по телефону на решение проблем.

Деятельность полиции, направленная на сообщество

Когда случается какой-нибудь вызов, мы не только решаем возникающие проблемы, но и объясняем населению свои действия для более тесного и правильного взаимодействия. Чем больше мы общаемся с населением, тем лучше мы понимаем друг друга.

Выводы:

1. Остановки транспорта для проверки случаются редко (общий шанс быть остановленным менее 4 из 1 000).

2. Сбор данных может оказать «охлаждающий эффект» на полицейских, поддерживающих слишком жесткий вариант охраны правопорядка.

3. Многие члены местного сообщества не согласятся с результатами мониторинга, утверждающего, что полицейские не практикуют расово-избирательный подход.

4. Представление о полиции, которое формируют СМИ и члены местных сообществ, — картина, которой надо противопоставить факты.

5. Периодически необходимо опрашивать законопослушных граждан из вашего округа, чтобы дать им шанс помочь выработать приоритеты для работы местной полиции.

Заключительные положения

1. Философия взаимодействия полиции с обществом является многообещающей с точки зрения борьбы с недоверием, которое стояло у истоков сбора данных по предвзятым остановкам транспорта.

2. Преобладающее большинство полицейских — уважаемые и преданные своему делу профессионалы, для которых обвинения в расово-избирательном подходе к людям являются оскорбительными.

Поэтому мы должны образовывать как полицейских, так и членов сообщества. Мы собираем членов сообществ и даем им информацию об остановках транспорта, о состоянии преступности. И эта информация достаточно противоречива, как может быть противоречивой любая статистическая информация. Но мы это делаем и будем делать, поскольку это правильно.



Ю.А. Поботкин

Роль общественных советов при ОВД субъектов ПФО в деятельности по предотвращению разжигания межнациональной розни

Приволжский федеральный округ, созданный в соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года, включает 15 субъектов Российской Федерации, в том числе: 6 республик (Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Чувашия), 8 областей (Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Ульяновская), 1 автономный округ (Коми-Пермяцкий).

Это второй по численности населения полиэтничный субъект Российской Федерации. Представляя своеобразную Россию в миниатюре по этноконфессиональному многообразию, в том числе и за счет активно идущих миграционных процессов, округ объединяет как коренные народы, издавна живущие здесь, так и народы, поселившиеся в этом крае по воле судьбы.

На волне роста национального самосознания представители более 100 народов и этнических групп, проживающих в Приволжье, начали активнее и заинтересованнее проявлять свои этноконфессиональные потребности. И на современном этапе все отчетливее проявляются тенденции дальнейшего распространения и укрепления этих процессов. Поэтому межнациональные и межконфессиональные отношения — важнейшие составляющие социальной и культурной политики региона.

Актуальность рассматриваемых на нашем семинаре вопросов подтверждается тем, что в различных регионах России проводятся

научно-практические конференции, семинары, на которых вырабатываются формы и методы противодействия разжиганию межнациональной розни, ксенофобии и экстремизму.

Так, параллельно с нашим семинаром в г. Саратове открылась международная научно-практическая конференция «Исламский принцип «золотой середины» — в жизнь».

На форум приглашены известные мусульманские ученые, политические и общественные деятели из Москвы, Санкт-Петербурга, республик Татарстан, Башкирия, Дагестан, Калмыкия, Мордовия, а также других регионов России. Кроме того, в конференции примут участие ученые и духовные деятели из Египта, Саудовской Аравии, Ливана, Кувейта.

Участники форума намерены выработать предложения по преодолению крайнего радикализма и принять соответствующие обращения к мусульманскому сообществу. На конференции прозвучат доклады на темы «Мусульмане России — настоящее и будущее», «Проблемы радикализации общества». В рамках дискуссий участники обсудят, что подразумевается под термином «исланизм», возможны ли реформы в исламе. Конференция проводится по инициативе Духовного управления мусульман Поволжья при поддержке правительства Саратовской области.

В целях дальнейшей гуманизации деятельности органов внутренних дел, гласности и открытости, демократизации и неукоснительного соблюдения прав человека, оказания консультативной помощи, интеграции усилий власти и общества в борьбе преступностью, подъема престижа милицейской службы и формирования положительного образа сотрудника милиции, содействия в объективном освещении СМИ деятельности милиции в ОВД субъектов ПФО созданы общественные и консультативные советы.

Разработаны положения, утверждены составы советов и групп консультантов. К участию в них приглашены научные деятели, независимые эксперты, политологи и социологи, представители общественных и творческих объединений, органов государственной власти, средств массовой информации, лидеры общественных организаций и фондов, видные религиозные деятели.

Общественный совет является консультативно-совещательным органом, нацеленным на:

— создание системы общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел в сфере защиты основных прав и свобод человека;

— максимальное соблюдение гражданских прав и искоренение фактов нарушений законности;

— разработку, обсуждение и реализацию общественных инициатив, связанных с соблюдением прав человека в деятельности органов внутренних дел.

Работой совета предусмотрено консультирование руководства ОВД, а также участие в выработке и реализации решений, направленных на восстановление нарушенных прав и свобод граждан, содействие организации взаимодействия ОВД с общественными, правозащитными организациями по обеспечению прав человека в деятельности органов внутренних дел.

Цель общественного совета — стать связующим звеном между Министерством внутренних дел, общественностью и населением в целях формирования положительного общественного мнения о работе милиции, повышения авторитета сотрудников органов внутренних дел и престижа службы.

Основные принципы в работе совета — гласность и открытость при обсуждении и рассмотрении вопросов, конструктивное, деловое сотрудничество и взаимодействие в обеспечении соблюдения и восстановления нарушенных прав и свобод человека.

Задачей созданных общественных советов, в ряду прочих, является консультирование руководства ОВД и выработка предложений, направленных на улучшение деятельности органов внутренних дел по актуальным вопросам соблюдения прав человека, в том числе и в сфере межнациональных отношений.

Позвольте привести ряд примеров наиболее эффективной работы общественных советов при ОВД субъектов округа по предотвращению разжигания межнациональной розни.

Например, работа Общественного совета при МВД Республики Татарстан проводится в тесном взаимодействии с Ассоциацией национально-культурных организаций Республики Татарстан, о работе которой более подробно расскажет начальник управления по делам миграции МВД РТ Владимир Николаевич Владимирович, присутствующий на семинаре.

Поскольку межнациональные отношения в Татарстане строятся на принципах толерантности и какие-либо разногласия и открытые формы противодействия в данной сфере в республике отсутствуют, основная деятельность МВД и Ассоциации национально-культурных организаций РТ в этом вопросе направлена на профилактику межнациональных конфликтов. В этих целях Обществен-

ным советом регулярно проводятся встречи с представителями диаспор и национально-культурных этнических групп, на которых обсуждаются меры по сохранению стабильности и недопущению межнациональных конфликтов, по оказанию помощи мигрантам в решении практических вопросов, по разъяснению иностранным гражданам миграционного законодательства.

В июле 2005 года состоялось очередное совещание Общественного совета МВД РТ и АНКО РТ по вопросу состояния межнациональной и миграционной обстановки в Татарстане.

Члены Общественного совета МВД РТ и АНКО РТ принимали участие в конференции «Пути диалога правоохранительных органов и правозащитных организаций в вопросах противодействия проявлениям расизма, ксенофобии и иных видов национальной и религиозной нетерпимости» и в международной конференции «Толерантность как фактор устойчивого развития современной цивилизации», проходившей в Казани 16—17 июня 2005 года под эгидой Комиссара по правам человека Совета Европы, Европейского института омбудсмана, Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан и Государственного Совета РТ.

Также МВД РТ совместно с АНКО проводится административное выдворение иностранных граждан, нарушивших правила пребывания в России. В текущем году из Татарстана административно выдворено более двух тысяч иностранных граждан.

По распоряжению Кабинета министров РТ от 19 декабря 2003 года № 1927-р при АНКО РТ создан Центр временного размещения иностранных граждан, подлежащих административному выдворению, который успешно функционирует.

Общественным советом при ГУВД Самарской области совместно с лидерами общественных объединений (прежде всего, национально-культурных организаций) и религиозных конфессий в СМИ постоянно ведется разъяснительная работа среди населения о недопустимости проявлений экстремизма. В частности, в 2004 году после теракта на Кировском рынке по инициативе Общественного совета совместно с областным правительством было организовано выступление лидеров мусульманской общины, чеченской и азербайджанской диаспоры с осуждением актов терроризма. Аналогичные выступления организовывались после событий в Беслане.

Общественный совет выстраивает взаимодействие с национально-культурными организациями с целью пропаганды эффективных примеров совместного решения назревающих проблем в сфере меж-

национальных отношений. В СМИ (в том числе в ведомственной газете ГУВД Самарской области «Право») освещается проведение разнообразных акций и семинаров, призванных развивать толерантное отношение сотрудников милиции к национальным меньшинствам.

Члены Общественного совета при ГУВД Самарской области являются постоянными участниками крупных акций и мероприятий, проводимых НКО, что позволило укрепить контакты с лидерами общин и участвовать в решении возникающих проблем.

В январе 2005 года сотрудники ГУВД Самарской области, члены Общественного совета, приняли участие в рабочей встрече (семинар-тренинг) с лидерами самарских НКО и координаторами российско-британского проекта на тему «Взаимодействие органов внутренних дел Самарской области с этническими (национальными) меньшинствами».

В рамках развития проекта 18—19 марта 2005 года в Самарском филиале Саратовского юридического института МВД России прошли семинарские занятия с сотрудниками милиции и курсантами. Целью семинара являлась выработка механизма взаимодействия с национальными меньшинствами, а также выработка предложений по разрешению конфликтных ситуаций. Перед сотрудниками милиции выступили лидеры НКО, работа семинара широко освещалась в СМИ.

В рамках российско-британского проекта в I квартале 2005 года члены Общественного совета и представители НКО приняли участие в подготовке трехстороннего Соглашения между правительством Самарской области, ГУВД и национально-культурными объединениями.

16—17 августа 2005 года прошел семинар, организованный правительством Самарской области и Центром межнационального сотрудничества (г. Москва) на тему «Механизмы формирования толерантного отношения к мигрантам и этническим меньшинствам», в котором приняли участие представители НКО, правительства Самарской области, ГУВД Самарской области, Уполномоченного по правам человека, волонтеры из Швейцарии.

В 2004—2005 годах в рамках реализации российско-британского проекта «Национальные меньшинства и доступ к правосудию» представители Общественного совета приняли участие в визитах по обмену опытом в Великобританию. Они ознакомились с опытом работы Гринвичского совета по расовому вопросу (Лондон), Пра-

вительственной комиссии Великобритании по расовому равноправию, подразделений Управления полиции Гринвича и Скотланд-Ярда, ответственных за борьбу с расовыми преступлениями.

8—9 сентября 2005 года в Анапе при организации Центра межнационального сотрудничества прошла конференция «Российский и международный опыт взаимодействия национальных сообществ, правоохранительных органов и органов власти». В конференции принимали участие руководители национальных организаций, представители органов власти и сотрудники милиции из 20 регионов России, а также гости из Великобритании, США, Германии, Франции и Венгрии. Всего 135 участников. От Самары в конференции приняли участие 8 делегатов, в том числе трое сотрудников ГУВД Самарской области. По результатам конференции при участии самарцев были подготовлены рекомендации в адрес Минрегионразвития и МВД России.

19 сентября 2005 года представители Общественного совета при ГУВД Самарской области приняли участие в «круглом столе», организованном ассоциацией «В защиту прав избирателей “ГОЛОС”», на тему «Народ и милиция. Возможен ли общий язык?». На встречу также были приглашены Уполномоченный по правам человека, представители прокуратуры, Самарской гордумы, губернской думы, политических партий и общественных организаций, СМИ.

В октябре 2005 года по инициативе руководителя грузинской НКО состоялся «круглый стол» с участием лидеров НКО, представителей органов власти и правоохранительных органов. На данной встрече присутствовали наиболее активные участники проводимой в Самарской области работы по предотвращению разжигания межнациональной розни, развитию диалога между властью, милицией и НКО.

30 июня на третьем заседании Общественного совета при МВД Республики Башкортостан обсуждались проблемы мигрантов и вынужденных переселенцев. В работе совета принял участие начальник Управления общественных связей административного департамента МВД России В.В. Грибакин. По его мнению, деятельность совета — одна из форм диалога милиции с населением, реальная сила в решении насущных проблем.

8 сентября 2005 года по инициативе Общественного совета при МВД Республики Мордовии для курсантов учебного центра и сотрудников была организована встреча с ректором Саранского духовного училища отцом Александром Пелиным и заместителем

Председателя Духовного управления мусульман Республики Мордовии Мухаммадом-Хазратом. На встрече обсуждались вопросы межконфессиональных и межнациональных отношений в Республике Мордовии.

По предложению генерального директора телестанции «Сети НН» А. Черемисинова и согласно решению Консультативного совета ГУВД Нижегородской области о регулярном освещении в СМИ деятельности нижегородской милиции на телеканале «Сети НН» организован выход рубрики «Иностранец», где освещаются особенности правового положения иностранных граждан и проблемы миграции.

В рамках сотрудничества ГУВД Нижегородской области с центром межэтнического взаимодействия «Диалог» в марте 2005 года был реализован совместный проект, посвященный изучению общественного мнения. По инициативе ОИОС ГУВД на сайте центра www.dialog-nn.org в течение антирасистской недели (14—21 марта), завершившейся Международным днем борьбы против расовой дискриминации, был проведен интернет-опрос, посвященный изучению значимости для населения фактора национальности преступника. На вопрос, как вы относитесь к упоминанию этнического происхождения подозреваемого или преступника в криминальной хронике СМИ, свое мнение высказало 142 человека.

Для подавляющего большинства — 46% — национальность подозреваемого или преступника очень важна, так как такие сведения дают представление о тех, кто совершает преступления. Для 32% опрошенных знание национальности помогает выработать меры предосторожности при общении с представителями определенных этнических групп. 16% участников опроса считают, что постоянное упоминание этнической принадлежности в СМИ создает негативные стереотипы о целых народах. 5% высказавших свое мнение полагают, что преступность в принципе не имеет национальности, а различные правонарушения совершаются представителями разных народов. По мнению 1% опрошенных, на этническое происхождение обвиняемого вообще никто не обращает внимание. Таким образом, более половины участников опроса (78%) считают, что в криминальной хронике должна упоминаться национальная принадлежность преступника или подозреваемого.

Результатом работы Консультативного совета стало создание в восьми вузах г. Н. Новгорода студенческих отрядов охраны обще-

ственного порядка и противодействия экстремизму со стороны неформальных молодежных группировок в отношении иностранных студентов. Члены студенческих отрядов, общая численность которых по области составила 431 человек, патрулируют территории студенческих городков, обеспечивают безопасность в учебных корпусах и общежитиях.

В феврале 2005 года в г. Нижнем Новгороде создан первый межвузовский студенческий отряд охраны порядка «Молодежная дружина». В его состав вошли 30 студентов из пяти нижегородских вузов, прошедшие обучение на базе учебного центра ГУВД Нижегородской области. С марта члены «Молодежной дружины» совместно с милицией осуществляют патрулирование улиц в историческом центре Нижнего Новгорода.

Подводя итоги сказанному, можно сделать вывод о том, что роль общественных советов при ОВД субъектов ПФО в деятельности по предотвращению разжигания межнациональной розни весьма существенна.

В настоящее время общественные советы ОВД округа осуществляют поиск новых форм взаимодействия с общественными организациями, представителями НКО, религиозных конфессий по вопросам профилактики разжигания межнациональной розни.



Р.А. Ромашов

Межэтнические противоречия и конфликты в сфере служебной деятельности современной российской милиции

1. Для обозначения исторически сложившихся социальных групп используют различные термины. К числу наиболее употребимых относятся: «нация», «национальность», «раса», «этническая группа».

Нация — а) исторически сложившаяся устойчивая общность людей, образующаяся в процессе формирования общности их территории, экономических связей, литературного языка, особенностей культуры и духовного облика; б) страна, государство.

Национальность — принадлежность к какой-либо нации, народности.

Раса — исторически сложившаяся группа людей, объединенных общностью наследственных физических признаков (цветом кожи, глаз, волос, формой черепа и др.), обусловленных общностью происхождения и первоначального расселения.

Этнос — исторически сложившаяся этническая общность — племя, народность, нация.

Этнический — относящийся к происхождению какого-либо народа (народности, племени), исторически сложившейся общности людей.

Дискриминация (от лат. *discriminatio* — различение, разделение) — 1) умаление прав; 2) в международных отношениях установление для представителей или организаций какого-либо государства меньших прав, чем те, которые предоставлены другим государствам; 3) расовая дискриминация — система мероприятий, направленных на ограничение элементарных человеческих прав по признаку расовой или национальной принадлежности; издевательское отношение к национальным меньшинствам, преследование их вплоть до применения кровавых способов расправы; 4) в медицине способность раздельно воспринимать два одинаковых раздражения, одновременно наносимых в двух точках, относящихся друг от друга на известном расстоянии¹.

Для словаря в достаточной степени эмоциональное определение. Поэтому мы исходим из такого определения: дискриминация — это раздельное понимание, раздельный интерес. И в основу дискриминации положено нормальное, естественное раздражение к непонимаемому: нас раздражают чужие, чужих раздражаем мы.

Сравнительный анализ содержания вышеперечисленных понятий позволяет сделать вывод о том, что четкого разграничения между ними не существует. Поэтому мы в дальнейшем примем за основу своих рассуждений следующие определения понятий:

— *этнос* — это исторически сложившаяся общность людей, объединяемых языковыми, культурными, религиозными связями, общими традициями;

— *национальность* — исторически сложившаяся общность людей, объединяемых по антропологическому (расовому) и этническому принципам;

¹ См.: *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. — 4-е изд., доп. — М., 1999. — С. 398, 657, 913, 914.

— *нация* — это государствообразующий этнос. При этом основу нации-государства могут составлять как мононациональные (французский и немецкий), так и полинациональные (американский, российский) этносы;

— *этническая дискриминация* — разделение людей по принципу принадлежности к различным этносам, сопровождающееся закреплением социально-правового неравенства.

2. Межэтнические отношения развиваются под воздействием двух разнонаправленных тенденций: интеграции и локализации.

Межэтническая интеграция предполагает слияние этносов и формирование полиэтнических социальных групп — народов. К числу таких народов может быть отнесен американский народ, сформировавшийся в результате действия «государства — плавильного котла»; единая общность — советский народ, сформировавшаяся в СССР в результате добровольного и насильственного соединения «пролетариев всех стран» и др.

В процессе межэтнической интеграции происходит «стирание» черт, обуславливающих самоидентичность того или иного этноса (языка, традиций, вероисповедания, мест компактного проживания и т. п.). Одновременно вырабатываются унифицированные средства взаимодействия, при помощи которых осуществляется межэтническая коммуникация и которые рассматриваются в качестве факторов, обеспечивающих социальное единство полиэтнической общности.

Этническая локализация предполагает стремление представителей этноса к сохранению образующих этнос общностей (языковых, культурных, религиозных, пространственных и т. п.). При этом, как правило, стремления подобного рода выражены в борьбе за национальную (по сути, расовую) чистоту, выражающуюся в принудительном ограничении процессов ассимиляции, а также в борьбе за признание права этноса на владение и распоряжение землей предков.

3. Межэтнические противоречия имеют место как в сфере интеграции, так и в сфере локализации этносов. В качестве предпосылок данных противоречий следует выделить факторы объективного и субъективного характера.

К числу объективных факторов относятся:

- различия в языках;
- различия в культурах;
- различия в уровнях социально-экономического и политико-правового развития.

К числу субъективных факторов относятся:

- психологическое восприятие непонимаемого в качестве враждебного;
- приоритет монологовых форм общения по отношению к диалоговым;
- стремление к самовозвеличиванию места и роли в социальной истории собственного этноса и, соответственно, к принижению социального статуса представителей других этносов;
- попытки объяснения собственных неудач «враждебными происками инородцев» и т. д.

4. Формами разрешения межэтнических противоречий являются конфликт и консенсус.

Конфликт как форма разрешения межэтнического противоречия представляет собой открытое противостояние представителей различных этносов. При этом интересы конфликтующих сторон приобретают взаимоисключающий характер. Соответственно, осуществление интересов одной стороны (субъекта, инициировавшего конфликт) предполагает ущемление интересов другой стороны (контрсубъекта, принудительно вовлеченного в конфликт). В качестве предмета межэтнического конфликта может выступать реальный (либо представляемый) дефицит ресурса в той или иной сфере межэтнических отношений (строительство православного храма в месте компактного проживания мусульман, закрытие школы с преподаванием на национальном языке, обвинение представителей того или иного этноса в совершении вредоносных действий и т. д.).

Консенсус как форма разрешения межэтнических противоречий предполагает диалог представителей различных этносов, осуществляемый с целью нахождения компромисса этнических интересов и выработки взаимно устраивающих условий межэтнической коммуникации.

5. Теоретически государство должно выступать в качестве структуры, предотвращающей перерастание межэтнических противоречий в межэтнические конфликты и обеспечивающей межэтнический компромисс. При этом силовые структуры, в том числе и МВД, нужны прежде всего для того, чтобы не допустить возникновения конфликтов, либо в том случае, если избежать конфликта не удалось, в максимально короткие сроки перевести конфликт из стадии силового противостояния сторон в стадию мирного (процессуального) производства.

Вместе с тем, на практике нередки случаи, когда сами сотрудники милиции своим поведением провоцируют конфликты с населением. Часто данные конфликты возникают вследствие межэтнических противоречий, обусловленных, с одной стороны, сохраняющейся карательной направленностью милицейской деятельности в целом¹, а с другой — противопоставлением интересов конкретного сотрудника милиции, самоидентифицирующего себя со своим этносом, и интересов представителей иных этносов, которые в силу объективных и субъективных факторов на психологическом уровне воспринимаются в качестве враждебных². Причем подобная враждебность усиливается вследствие того, что, с одной стороны, на официальном уровне осуществляется самовозвеличивание государствообразующего субэтноса³, а с другой — на практике представитель «великого» этноса постоянно сталкивается с ситуацией, когда те, кого он считает людьми «второго сорта», живут намного лучше, чем он. Естественно, что вывод, который

¹ На практике заявления о том, что основной задачей милиции является защита прав человека и гражданина, воспринимаются как декларации. Данные общественных опросов свидетельствуют о том, что для простых граждан милиция, как правило, ассоциируется не с защитой, а с нарушением личных прав. Автор данной статьи на протяжении ряда лет задавал выпускникам Санкт-Петербургского университета МВД вопрос, в чем, на ваш взгляд, заключается основная цель милицейской деятельности. Абсолютное большинство опрошенных, не задумываясь, отвечали: «В борьбе с преступностью, поиске и наказании преступников». Естественно, что подобный подход предполагает видение в каждом гражданине потенциального правонарушителя и соответствующее отношение к последнему. Для сравнения: западноевропейский полицейский видит свое основное предназначение не в борьбе с преступностью и преступниками, а в защите прав граждан.

² Достаточно образный пример подобного отношения мы можем наблюдать в одном из сюжетов известного фильма «Брат-2», когда один из героев фильма (кстати, бывший сотрудник милиции), давая негативную оценку творчества певца Ф. Киркорова, резюмирует: «Да что тут говорить, одно слово — румын (о Ф. Киркорове. — *P.P.*)». «Так он же болгарин», — возражает собеседница. «А какая разница?!» Комментарии, как говорится, излишни. Ведь получивший широкое хождение термин «лицо кавказской национальности» предполагает заведомо предвзятое отношение со стороны представителей славянской национальности ко всем гражданам, по своим внешним данным относящихся к кавказскому типу независимо от их фактической национальной принадлежности.

³ Применительно к России речь идет о великом русском народе как об этносе, сыгравшем и играющем исключительно позитивную роль в истории мировой цивилизации, и, соответственно, о принижении социального статуса представителей других этносов (не столь великих и, соответственно (хотя — почему?), культурных и высокоразвитых).

делает рядовой обыватель (в том числе обыватель в милицейской форме) будет примерно такого содержания: «Я — представитель великого народа, живу так плохо, потому что там, где я живу, слишком много «черных», «айзеров», чеченцев и т. п. Их хорошая жизнь — это жизнь за мой счет. Следовательно, все «черные» вокруг меня — мои враги. Причиняя зло моим врагам, я компенсирую вред, который они причинили мне». Признавая ненормальность обрисованной ситуации, следует, вместе с тем, признать, что в современных условиях она приобрела в достаточной степени устойчивый характер и имеет тенденцию к сохранению в обозримой перспективе.

6. Признавая существование дискриминационного отношения со стороны значительного числа сотрудников милиции к представителям иных этносов (и прежде всего, к кавказцам), следует, вместе с тем, констатировать, что напряженность межэтнических отношений в данной сфере в значительной степени обусловлена негативным поведением самих представителей дискриминируемых этносов. При этом, к сожалению, в статистике ОВД этническая преступность никак не выделяется (осуществляется лишь учет преступлений, совершенных гражданами России и иностранцами). Получается, что наличие межэтнических конфликтов (в том числе и криминальных) официально признается (поскольку их отрицание попросту невозможно), в то же самое время проблемы этнической преступности, по крайней мере на официальном уровне, не существует. Однако невнимание к проблеме не означает ее отсутствия. В Советском Союзе длительное время отрицался факт наличия организованной преступности, что негативным образом сказывалось на организации эффективного противодействия деятельности организованных преступных группировок. В настоящее время, по сути, такая же ситуация складывается в сфере этнической преступности. Закрепление на конституционном уровне мифа о «многонациональном народе России как носителе суверенитета и единственном источнике власти» означает сохранение в государственной идеологии концепции единой общности советского народа. В контексте утверждений подобного рода проводить непосредственную связь этноса и этнической преступности считается «политически некорректным». Так, в соответствии с официальной версией в Чечне федеральные силы борются не с этническим, а с международным терроризмом. Однако данная версия вряд ли может быть

признана перспективной с точки зрения организации эффективного противодействия этнической преступности в целом и этническому терроризму как одному из ее проявлений, в частности. На наш взгляд, преступные сообщества, образованные по этническому принципу, представляют собой специфические криминальные субэтносы¹. Данные субэтносы, безусловно, связаны с «земляками», непосредственно криминальной деятельностью не занимающимися. Наиболее прочные связи между криминальными и некриминальными субэтносами имеют место в сфере легализации доходов, полученных преступным путем, а также в сфере семейных (клановых, тейповых) отношений. Конечно, далеко не все граждане, принадлежащие к тому или иному этносу, связаны с представителями криминального субэтноса, вместе с тем, сам факт наличия взаимодействия подобного рода не вызывает сомнений.

Обобщая вышесказанное, следует сделать следующие выводы:

— современное российское общество представляет собой полиэтническую систему. Отношения, складывающиеся в данной системе, характеризуются многочисленными межэтническими противоречиями, зачастую перерастающими в межэтнические конфликты;

— государство должно выступать в качестве независимого арбитра, рассматривающего споры о праве и разрешающего конфликтные ситуации независимо от этнической принадлежности конфликтующих субъектов. Вместе с тем, человеческий фактор предполагает, что люди, участвующие в реализации функций государства (в том числе в сфере правоохранительной деятельности), являются представителями определенных этнических групп и, соответственно, подвержены воздействию тех или иных стереотипов, связанных с восприятием определенных этносов в качестве дружественных либо враждебных. Для большинства русских россиян в качестве враждебного воспринимается этнос, образованный лицами кавказской национальности;

— предвзятое отношение к кавказцам следует рассматривать в качестве психологической предпосылки межэтнических конфликтов между сотрудниками милиции, относящимися к русскому этносу, и лицами кавказской национальности. В свою очередь, отмеченная предвзятость обусловлена как сохраняющейся тенденцией возвеличивания социально-исторической роли русского этноса и,

¹ В современной России наряду с преступными группами, сформированными выходцами из бывших союзных республик, все большую активность проявляют устойчивые криминальные группировки, образованные представителями Китая и Вьетнама.

соответственно, принижением, а нередко и уничтожением представителей этноса, воспринимаемого в качестве враждебного (достаточно распространенными в современном русском слэнге являются такие оскорбительны обращения, как «черный», «чурка» и т. п.), так и высокой степенью криминальной и околокриминальной активности со стороны представителей кавказского региона, проживающих на территориях, традиционно занимаемых русским этносом;

— при рассмотрении структуры компактных этнических групп, размещающихся в местах исторического поселения русского этноса, представляется целесообразным выделять криминальный и некриминальный субэтносы. При этом криминальный субэтнос связан с некриминальным прежде всего связями экономического характера, возникающими в сфере легализации доходов, полученных преступным путем. Выявление связей подобного рода является одним из условий оказания эффективного противодействия этнической преступности вообще и этническому терроризму в частности.



Г.Л. Воронин

Этническая толерантность и ценностные ориентации сотрудников милиции

Тема семинара «Проблемы дискриминации граждан по национальному признаку и деятельность правоохранительных органов в современной России», заявленная как юридико-правовая, на наш взгляд, является в значительной степени социальной проблемой. В постановке, изучении и решении этой проблемы можно идти разными путями. Например, осуществить анализ остановок автотранспорта сотрудниками полиции и выяснить, носят ли эти проверки этнически предвзятый характер (Долан Хэрри, шеф полиции г. Гранда, штат Мичиган). Или осуществить экспертный опрос по данной проблеме и интерпретировать полученную информацию (Г.И. Забрянский, профессор кафедры уголовно-правовых наук Российской академии адвокатуры).

Мы предлагаем рассматривать проблему дискриминации по национальному признаку сквозь призму социального взаимодействия.

на партнерство и толерантность в отношениях к миру и человеку свидетельствует о солидарной созидательной духовной организации личности (группы). Такой характер нравственной установки понимается нами как духовная организация личности, связанная с такими понятиями, как «терпимость и сотрудничество», «толерантность и партнерство», «совместная работа и выдержка, упорство, настойчивость», «снисходительность и участие с личной ответственностью»¹. Установка на конфронтацию и агрессивность свидетельствует о разделении социального пространства на «своих и чужих», о нетерпимости к иному образу мышления, иному поведению. Такой характер нравственной установки понимается нами как духовная организация личности, связанная с такими понятиями, как «соперничество и нетерпимость», «конфронтация и агрессия», «притеснение и сиюминутность», «вероломство и противоборство».

В качестве переходных (нестабильных) форм социального взаимодействия, совмещающих в себе противоположности, выступают позиции респондентов, выраженные в отрешенности или одержимости. При этом отрешенность понимается нами как нравственная установка на толерантность, с одной стороны, и конфронтацию — с другой, или другими словами, одновременная установка на терпимость и соперничество, противостояние и отсутствие, бесчувствие и упрямство. Тем не менее, соединение в личности таких противоречивых установок свидетельствует скорее об ориентации личности (группы) на созидание, чем на разрушение. Тогда как одержимость понимается как одновременная установка на партнерство и агрессивность, сотрудничество и нетерпимость, ощущение долга перед... и наступательность. В словаре С.И. Ожегова понятие «одержимый» трактуется как охваченный каким-нибудь чувством, переживанием, мыслью человек. Это скорее экстравертированный тип, и, соответственно, характер социального взаимодействия этих людей во многом определяется социальным окружением, социумом, обществом.

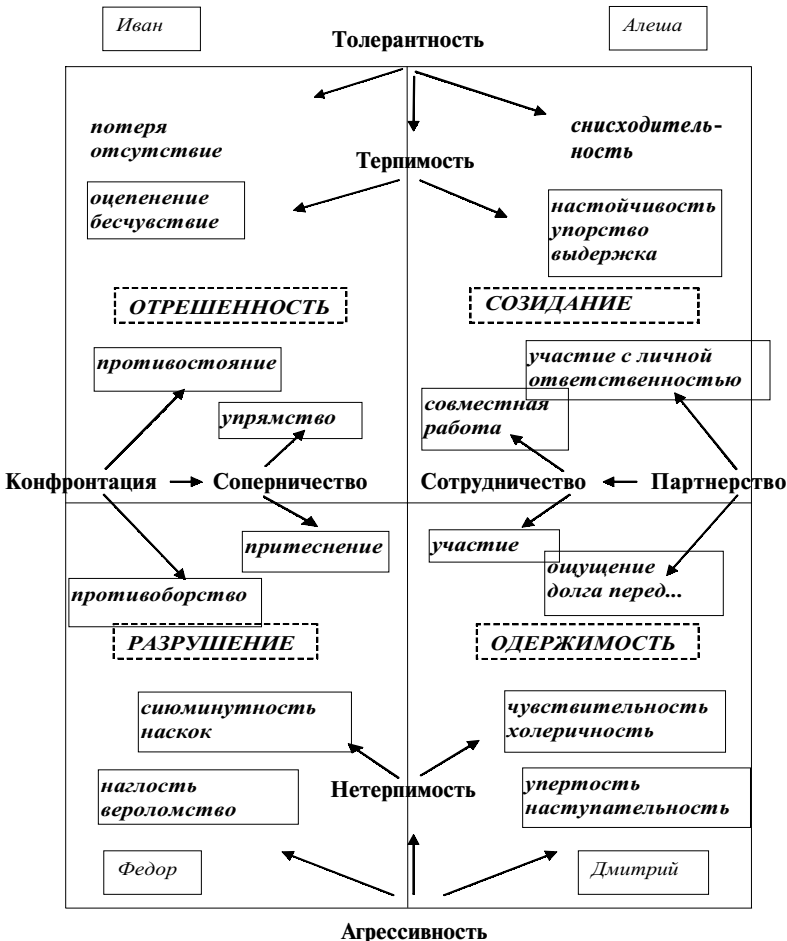
Для более точного восприятия теоретической схемы социального взаимодействия воспользуемся метафорой. В качестве классических примеров четырех типов социального взаимодействия, на наш взгляд, могут выступать главные герои романа Ф.М. Достоевского «Братья Карамазовы»: Алексей, Иван, Дмитрий и Федор Павлович Карамазовы. Эти литературные образы рассматриваются нами как идеальные типы в веберовском понимании этого термина.

¹ См.: Фасмер М. Этимологический словарь русского языка: В 4 т. — М., 1986—1987.

4. Социальное взаимодействие является одной из основных тем социологии и имеет свои традиции эмпирического изучения. Эмпирический аспект социального взаимодействия может быть представлен следующим образом. Мы формируем модель социального пространства, где в качестве координат выступают латентные переменные, которые в свою очередь формируются на основе первичных индикаторов.

Схема 2

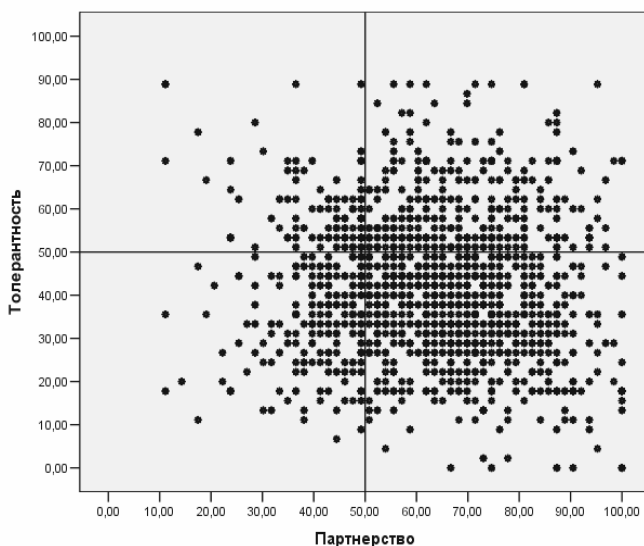
Этимологическая интерпретация основных понятий



Теоретическая и эмпирическая модели социального взаимодействия полностью совпадают. Нами был проведен опрос сотрудников милиции (N=1712). В качестве первичных индикаторов (вопросов анкеты) выступают пословицы, поговорки, максимы, ориентирующие человека на тот или иной тип социального взаимодействия.

Анализ показал, что к идеальному типу «Алеша» мы можем отнести около 23% респондентов, к типу «Иван» — 8%, к типу «Федор» — 15% и к типу «Дмитрий» — 54%. На схеме 3 представлена модель расположения респондентов в пространстве социального взаимодействия.

Схема 3



5. Значительное влияние на поведение людей (толерантное — агрессивное, дискриминирующее — недискриминирующее) имеют ценностные ориентации человека. Респонденты, отнесенные к типу «Алеша», в большей мере, чем все остальные, ориентированы на милосердие, веру, религию, творчество, честность, порядочность, чистую совесть и справедливость во взаимодействии с другими людьми. Тип «Иван» — ориентация на славу, власть, силу, интеллигентность, высокое положение в обществе и ком-

форт. Тип «Федор» — ориентация на связь с нужными людьми, богатство, комфорт, свободу. Наиболее массовый среди сотрудников милиции тип «Дмитрий» в ценностном плане ориентирован на Родину, друзей, уважение окружающих, они хотят быть полезными людям и быть профессионалами. Им не чужды такие ценности, как эрудиция, свобода, семья, честность и порядочность.

6. Проблема дискриминации в ее социологической интерпретации в значительной мере перекликается с самоидентификацией сотрудников милиции в пространстве «Свой — Чужой». Опрос 29 респондентов показал следующие предпочтения и отвержения сотрудников милиции (см. таблицу 1).

Таблица 1

№	«Свой»	%	N
1	Среднее телосложение	34,48	10
2	Добрый	31,03	9
3	Умный	27,59	8
4	Отзывчивый	27,59	8
5	Веселый	24,14	7
6	Общительный	24,14	7
7	Волосы темные	20,69	6
8	Понимающий	20,69	6
9	Рост средний	34,48	10
10	Находчивый	17,24	5
11	Надежный	17,24	5
12	Взрослый	13,79	4
13	Опрятный	13,79	4
14	Вежливый	13,79	4
15	Спортивный	13,79	4

№	«Чужой»	%	N
1	Грубый	24,14	7
2	Скрытный	20,69	6
3	Хитрый	17,24	5
4	Злой	13,79	4
5	Среднего роста	10,34	3
6	Лживый	10,34	3
7	Замкнутый	10,34	3
8	Худой	10,34	3
9	Предатель	10,34	3
10	Подхалим	10,34	3
11	Наркоман	10,34	3
12	Визгливый голос	10,34	3
13	Лохматый	10,34	3
14	Болтливый	10,34	3
15	Крепкого телосложения	6,9	2

16	Спокойный	13,79	4
17	Открытый	13,79	4

16	Врун	6,9	2
17	Вспыльчивый	6,9	2

Национальность (русский) как признак того, что человеку можно доверять («Свой»), отметили три респондента. Не русский, как признак человека, которому нельзя доверять («Чужой»), соответственно, — два выбора.

6. Проблема дискриминации по этническому признаку предполагает по меньшей мере получение ответа на вопрос, кто (национальность) и кого (национальность) дискриминирует. В России русские, по данным Всероссийской переписи 2002 года, составляют 79,82%. В Нижегородской области русские составляют 94,96%¹. Уже эти цифры говорят о том, что данная проблема не является первостепенной ни для России, ни для Нижегородской области и во многом, на наш взгляд, является результатом деятельности недобросовестных СМИ. Социальные конфликты постсоветского периода не являются по своей сути межнациональными. Это конфликты между традиционными для России конфессиями и тоталитарными сектами.

7. В конечном счете вопрос о дискриминации по национальному признаку для правоохранительных органов Нижегородской области переходит в плоскость профессионального взаимодействия в системе отношений «сотрудник милиции — гражданин». Здесь мы в праве говорить лишь о толерантном (агрессивном) отношении сотрудников милиции к гражданам в процессе выполнения своих служебных обязанностей. Эта проблема носит также социально-психологический характер: лица с повышенной агрессивностью (тип «Федор») в ситуации социального взаимодействия вполне способны перейти грань закона (при этом не только в отношении нацменьшинств).



¹ http://www.dialog-nn.org/ethnic_mozaic/result_project.htm

Общественная дискуссия в России о равенстве независимо от этнической принадлежности: содержание и основные направления

Общие рамки данной статьи — способы и траектории осмысления в российских дискуссиях равенства людей по этническому признаку. Эта тема в том или ином виде по ряду причин не может не присутствовать в публичной повестке дня. Упомяну в этой связи хотя бы потенциальное влияние глобальных дебатов о расовой дискриминации, давление международных организаций и традицию говорения о «национальном равноправии», восходящую к левому, в том числе марксистскому, движению начала XX века и унаследованную советской властью.

Здесь нет нужды подробно останавливаться на том, насколько подобные дебаты важны с академической и практической точек зрения. Обеспечение равенства по этническому признаку, с одной стороны, есть один из компонентов социального равенства в целом и, следовательно, стимул развития правовой мысли и правовых механизмов. С другой — оно служит одним из возможных подходов к осмыслению этнической неоднородности общества и влияет на состояние общественного сознания и практик в области, описываемой в марксистской традиции как национальный вопрос. Понятия равенства и недискриминации могут служить отправными точками для выстраивания объяснительных моделей, политических программ или правовых механизмов, т. е. могут выполнять когнитивные, нормативные и проектные функции. В случае России интересно, с одной стороны, каким образом дискурсы равенства могут повлиять на интерпретации этнических проблем, с другой — как это с практической точки зрения может сказаться на защищенности индивида от различных форм дискриминации и агрессии.

Итак, что собой представляет российская публичная дискуссия о равенстве независимо от этнической принадлежности? Перед попыткой дать ответы на этот вопрос необходимы несколько оговорок и пояснений.

Ниже речь пойдет не вообще о любых официальных и неофициальных публикациях, содержащих общие упоминания равенства и недискриминации в этническом контексте (таких немало), а о

попытках как-то концептуализировать равенство по этническому признаку. Такая постановка задачи и узкие рамки данной статьи заставляют также ограничиться только академическими публикациями и исключить из рассмотрения официальные и масс-медийные тексты.

Настоящая работа не есть результат какого-то исследовательского проекта и не претендует на охват всей или даже основной массы российских публикаций по рассматриваемой теме. Эта статья пишется, скорее, в жанре очерка и отражает некоторые предварительные наблюдения о тенденциях второй половины 1990 — начала 2000-х годов. Соответственно, я не претендую на какую-либо статистическую достоверность приводимых ниже суждений. Цель здесь — лишь отметить наиболее характерные проявления и тренды.

Как ни хотелось бы говорить здесь исключительно о том, какое место в общественных дебатах занимает тема этнической дискриминации, приходится задавать гораздо более широкие рамки рассмотрения. Иначе предмет анализа просто исчезает — в частности, в России в очень ограниченном масштабе обсуждается сама по себе дискриминация¹, и практически не затрагивается тема дискриминации по этническому признаку, потому я вынужден говорить о разных аспектах равенства. Приведу одну иллюстрацию.

На 20 октября 2005 года онлайн-каталог библиотеки Государственной Думы Федерального Собрания РФ² в результате по-

¹ Следует отметить, что принципы равноправия закреплены в Конституции и ряде федеральных законов; федеральному законодательству известен сам термин «дискриминация», а в 2003 году в Уголовном кодексе появилось подобие определения дискриминации. Таким образом, теоретически существуют или могут быть созданы правовые механизмы пресечения дискриминационных деяний, привлечения виновных к ответственности и возмещения причиненного вреда. На практике эти возможности остаются невостребованными и практически, за редким исключением, не обсуждаются. Для представителей государства дискриминация выглядит как «нарушение» или «ограничение» прав по «национальному признаку» (о чем, например, свидетельствует Концепция национальной политики РФ 1996 г.), т. е. концепт понимается предельно узко и неоперационально. Судебная и административная практика противодействия дискриминации просто отсутствует. Подробнее см.: *Осинов А.* Законодательство Российской Федерации, имеющее отношение к этничности. Концептуальные основы, содержание, проблемы реализации: Справочный материал / А. Осинов, Р. Сапожников // Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. — М., 2004. — С. 162—208.

² http://wbase.duma.gov.ru/scripts/WebIrbis3 /DSearch1.dll?C21COM=Enter&I21DBN=ART_Internet.

иска по ключевому слову «дискриминация» предлагал 302 наименования статей¹. Все эти работы вышли на русском языке в России. Речь идет именно о поиске по ключевому слову, отраженному в названии, тексте и соответственно библиографическом описании. Понятно, что все отмеченные публикации содержали какие-то отсылки к категории «дискриминация», но референции этого термина не могут считаться ясными и одинаковыми для всех текстов. Кроме того, далеко не для всех из отобранных публикаций дискриминация была основной темой и далеко не все рассматривали именно дискриминацию в правовом понимании как часть проблематики прав человека.

Из 302 статей 122 (т. е. 40%) были посвящены вопросам гендерного равенства². Для краткости можно здесь заметить, что, судя по наименованиям работ, менее половины из них действительно были посвящены дискриминации по гендерному признаку, большая часть писалась из перспективы «прав женщин» или «положения женщин». Вторая по многочисленности категория (32 статьи) — это различные работы, посвященные положению русского и русскоязычного населения в республиках бывшего СССР. Немалую часть из них составляет публицистика или рассуждения на геополитические темы. Далее можно в порядке убывания численности выделять следующие группы: проблемы дискриминации в трудовых отношениях вообще и по разным основаниям (15), общие проблемы противодействия дискриминации в международном праве (15), переводные работы зарубежных авторов, не имеющие отношения к России (11), то, что условно можно объединить понятием «межнациональные отношения» (13), проблемы меньшинств и коренных народов (9). Девять статей посвящены проблемам частного, финансового и международного частного права, не связанным с правами человека. В шести работах вопросы дискриминации затра-

¹ Здесь я упускаю анализ книг, библиографические справки о которых указывают «дискриминацию» в качестве одного из ключевых слов — список из 132 наименований не поддается сколько-нибудь осмысленной классификации. Можно лишь заметить, что и в этом корпусе текстов тема равенства и недискриминации по этническому признаку является статистически маргинальной и окazyвается представленной в основном переводами западных изданий.

² Следует отметить существенный прогресс: аналогичный поиск в середине декабря 2003 года дал лишь 111 наименований. Однако и тогда гендерно-ориентированные публикации занимали немногим менее половины списка; примерно половина оставшейся части была представлена статьями о проблемах русскоязычного населения.

гиваются в контексте общей теории права или общих вопросов российского законодательства. Собственно расовой или этнической дискриминации в РФ посвящены семь работ, включая доклады правозащитных организаций; девять статей рассматривают проблемы расовой дискриминации за рубежом (помимо проблем русскоязычного населения в бывшем СССР). Три статьи посвящены проблемам русских в России (sic!). Единичные тексты касаются дискриминации в разных областях и по разным основаниям: дискриминации по возрасту (7), дискриминации в области образования (1), дискриминации против детей или, точнее, положению детей (2), дискриминации по признаку религиозной принадлежности (1), против инвалидов (2), против ВИЧ-инфицированных (1). Две работы затрагивают тему «языка вражды», одна — экстремизма, две — уголовно-правовые аспекты возбуждения вражды или посягательств на равенство. Шесть статей посвящены ущемлению прав иностранцев в странах Запада. Три работы касаются дискриминации при рассмотрении общих вопросов прав человека. Две статьи затрагивают исторические сюжеты; одна посвящена социологии дискриминации, а точнее, социальной стратификации. Наконец, 20 работ приходится занести в категорию «разное», не поддающуюся внятной систематизации и уж во всяком случае не имеющую прямого отношения к правам человека.

Репрезентативность описываемой здесь подборки текстов, разумеется, не очевидна и может быть оспорена. Но подобные результаты поиска в одной из богатейших, если не самой богатой, и оперативно пополняемой коллекции литературы по политике и праву в стране заставляют задуматься. Дискриминация осмысливается прежде всего в области гендерных отношений; тематика этнической дискриминации связывается в основном с зарубежными странами или оказывается политически ангажированной. При этом юридический анализ затрагивает в основном международно-правовые механизмы или общие вопросы теории права, но не актуальные практики. И, разумеется, приведенная подборка не охватывает всех текстов, так или иначе касающихся проблематики равенства; выше упомянуты лишь работы, содержащие слово «дискриминация».

На поставленный в начале статьи вопрос о том, что собой представляют российские дискуссии о равенстве по этническому признаку, можно дать три разных, но одинаково справедливых ответа.

Первый ответ — в России пока отсутствует дискуссия на подобные темы. Можно говорить лишь об отдельных разрозненных

публикациях, не связанных между собой идейно или институционально, в частности, попытками обменяться мнениями или последовательно развивать и отстаивать какие-либо определенные взгляды. Необходимо сделать оговорку о том, что собственно дискуссия в полном значении этого слова все-таки постепенно зарождается. Необходимо выделить публикации московского центра «ЮРИКС» о стратегиях и средствах противодействия этнической дискриминации¹, доклады и аналитические сборники правозащитных организаций², попытки социологов и философов обсуждать элементы расизма в публичных дискурсах³. Можно еще отметить отдельные статьи, посвященные зарубежному опыту противодействия дискриминации⁴, а также единственный к настоящему времени анализ соответствия российского законодательства международным обязательствам страны в области противодействия дискриминации⁵.

¹ См.: Дискриминация вне закона: Сборник документов / Под ред. А.Я. Капустина. — М., 2003; Борьба с дискриминацией в России. — М., 2004; Дискриминация по признаку расы и национальной принадлежности: судебная практика и методология доказывания. — М., 2005.

² См.: Национализм, нетерпимость и ксенофобия в современной России. — М., 2002; *Айламазян В.Б.* Правовые механизмы противодействия дискриминации и разжиганию этнической вражды в России / В.Б. Айламазян, А.Г. Осипов, Р.В. Сапожников // Российский бюллетень по правам человека. — М., 2003. — Вып. 17. — С. 42—67; О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Альтернативный доклад НПО. — М., 2003.

³ См.: Расизм в языке социальных наук. — СПб., 2002; *Карпенко О.* И гости нашего города // Отечественные записки. — 2002. — № 6. — С. 468—475; *Она же.* Языковые игры с «гостями с юга»: «кавказцы» в российской демократической прессе 1997—1999 гг. // Мультикультурализм и трансформация постсоветских обществ. — М., 2002. — С. 162—193; *Малахов В.* Скромное обаяние расизма и другие статьи. — М., 2001; *Он же.* Национализм как политическая идеология. — М., 2005. — С. 182—215.

⁴ См.: *Богдановская И.Ю.* Правовой механизм защиты личности от дискриминации на основании национальной принадлежности // Межрасовые и межнациональные отношения в Европе и Америке, XIX—XX вв. — М., 1996. — С. 21—28; *Лушников А.М.* Правовые меры по предотвращению дискриминации в трудовых отношениях: опыт США / А.М. Лушников, Е.А. Исаева // Труд за рубежом. — 2005. — № 1. — С. 85—96.

⁵ См.: *Пучкова М.* Соответствие Конституции и текущего законодательства РФ международным обязательствам РФ в области предотвращения и ликвидации расовой и этнической дискриминации // Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. — М., 2004. — С. 27—104.

Второй ответ может звучать так — допустимо говорить о дискуссии лишь в условном или предельно широком смысле, как о наборе текстов, формально связанных в той или иной степени общей темой. Для подобной процедуры придется условно объединить разные аспекты равенства по этническому признаку, а также тексты, излагающие развернутые и концептуально определенные отсылки к категориям равенства и дискриминации в этническом контексте. Метафорически можно говорить о кусочках мозаики, пока не складывающихся в цельную картину. Сразу же следует отметить, что большая часть подобных текстов оказывается посвященной смежным темам, а именно положению каких-либо групп, проявлениям этнически мотивированной агрессии или общим вопросам равенства.

Каким образом допустимо систематизировать эти публикации? По признакам дисциплинарной принадлежности можно выделять авторов, работающих в области юриспруденции, социологии, политологии и философии. Правоведы, обращающиеся к теме равенства, пишут из перспективы международного права (затрагивая такие темы, как защита меньшинств и международно-правовые средства противодействия разным видам и формам дискриминации)¹, общей теории права и конституционного права (при этом этническая или расовая проблематика просто затрагивается в рамках общих вопросов определения равенства)², уголовного права (противодействие экстремизму и уголовно-правовая ответственность за возбуждение вражды по признакам этнической, расовой

¹ См.: *Заковряшина Е.* Принцип недискриминации в праве Совета Европы // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 2002. — № 2 (39). — С. 113—134; *Витрук Н.* Права национальных меньшинств в Российской Федерации // Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия. — М., 2001. — С. 264—297; *Крылов Б.С.* Проблемы защиты прав национальных меньшинств в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2001. — № 8. — С. 17—25; *Решетов Ю.А.* Возбуждение национальной вражды: мировая практика // Московский журнал международного права. — 1999. — № 1. — С. 17—19.

² См.: *Крылов Б.С.* Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права. — 2002. — № 11. — С. 13—24; *Бондарь Н.С.* Конституционное измерение равноправия граждан Российской Федерации / Н.С. Бондарь, Ю.В. Капанова. — Ростов, 2002; *Комкова Г.Н.* Запрет дискриминации в российском и международном праве. — Саратов, 2003; *Экштайн К.* Основные права и свободы по российской Конституции и Европейской конвенции: Учебное пособие для вузов. — М., 2004.

и религиозной принадлежности)¹. Интересно отметить здесь, что авторы, пишущие об этнических проблемах в рамках специальности «Государственное и муниципальное управления», вопросы равенства практически игнорируют². То же самое можно сказать за отдельными исключениями об «этнополитологах» или, шире, тех, кто определяет область своего интереса как «межнациональные отношения». Социологическая литература отдает предпочтение вопросам толерантности и, напротив, «языка вражды»; исключением можно считать коллективную монографию под редакцией Л.М. Дробижевой, посвященную восприятию этнического равенства общественным мнением в российских республиках³.

Под несколько иным углом зрения наиболее востребованы независимо от дисциплинарной принадлежности следующие сюжеты: проблемы толерантности (эта тематика по популярности оказывается вне конкуренции)⁴, преступления, совершенные по мотивам этнической ненависти, и возбуждение этнической вражды⁵, положение этнических меньшинств (включая сюда также ко-

¹ См.: Бурковская В. Новая редакция ст. 282 УК РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства»: старые проблемы // Уголовное право. — 2004. — № 2. — С. 12—14; Залужный А.Г. Правовые гарантии противодействия экстремистской деятельности в политической, религиозной и других сферах общественной жизни // Закон и право. — 2002. — № 9. — С. 29—32; Мачковский Л.Г. Уголовный закон и равноправие // Современное право. — 2002. — № 4. — С. 38—44; Китайчик М. Правовые механизмы противодействия «языку вражды» в СМИ // Законодательство и практика масс-медиа. — 2005. — № 1. — С. 20—24.

² См.: Проблемы управления в сфере межнациональных отношений. — Саратов, 1998; Медведев Н.П. Политическая регионалистика. — М., 2005. — С. 366—420.

³ См.: Социальное неравенство этнических групп: представления и реальность / Автор проекта и отв. ред. Л.М. Дробижева. — М., 2002.

⁴ См.: Асмолов А.Г. Формирование установок толерантного сознания как теоретическая и практическая задача // Этнодиалоги. — 2003. — № 2 (20). — С. 4—10; Межкультурный диалог: Лекции по проблемам межэтнического и межконфессионального взаимодействия / Под ред. М.Ю. Мартыновой. — М., 2003; Социальное согласие и толерантность в современном мире. — М., 2002. — Вып. 2; Соколов В.М. Толерантность: состояние и тенденции // Социологические исследования. — 2003. — № 8. — С. 54—63; Социология межэтнической толерантности / Отв. ред. Л.М. Дробижева. — М., 2003.

⁵ См.: Малькова В.К. «Не допускается разжигание межнациональной розни...»: книга об этнической журналистике. Из опыта анализа российской прессы. — М., 2005; Залужный А.Г. Экстремизм: сущность и способы противодействия // Современное право. — 2002. — № 12. — С. 23—27; Китайчик М. Язык мой... Проблема этнической и религиозной нетерпимости в российских СМИ. — М., 2002.

ренные народы)¹, международные механизмы противодействия дискриминации. Несложно заметить, что основного внимания удостоиваются смежные с собственно вопросами равенства темы: физическая и вербальная агрессия с этнической мотивацией, а также ее предпосылки («толерантность» или, наоборот, «ксенофобия») и положение меньшинств (включая положение русскоязычного населения). А вот собственно анализ теоретических проблем равенства и равноправия в рамках конституционного права или общей теории прав человека к этничности за единичными изъятиями прямого отношения не имеет; в лучшем случае можно упомянуть лишь общие отсылки к этническим контекстам². Одна из причин такого невнимания заключается в том, что в российской юридической литературе рассмотрение темы равноправия в значительной степени сводится к обсуждению институтов льгот и привилегий, т. е. формально определенных и установленных предпочтений³. Таковые же, по крайней мере в России, за редкими исключениями не основываются на признаках этнической принадлежности.

Можно взглянуть на ситуацию еще с одной стороны: как понимается специфика равенства или неравенства именно по этническому признаку, в отличие от общих вопросов правового и в целом социального равенства. Я бы условно выделил четыре подхода, три из которых на практике редко встречаются в чистом виде и зачастую накладываются друг на друга.

Подход 1. Культурные интерпретации индивидуальной агрессии. Вопросы о причинах или способах преодоления этнической вражды и нетерпимости затрагивают вопросы равенства опосредованно. Однако отнесение их к рассматриваемой здесь области значений правомерно и с содержательной, и с формальной точек зрения. С одной стороны, посягательства на равенство совершают конкретные люди и совершают осознанно, поэтому антидискриминационная социальная инженерия не может так или иначе игнорировать необходимость анализа индивидуального и массового сознания. С другой стороны, физическая и вербальная агрессия по

¹ См.: *Абашидзе А.Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. — М., 1996. — С. 118—120.

² См.: *Бондарь Н.С.* Указ. соч. / Н.С. Бондарь, Ю.В. Капранова; *Комкова Г.Н.* Указ. соч.; *Эжитайн К.* Указ. соч. — С. 223—225.

³ См.: *Малько А.В.* Льготы: политико-правовой анализ // *Общественные науки и современность.* — 1996. — № 3. — С. 44—55; *Суменков С.Ю.* Привилегия как политико-правовая категория // *Право и политика.* — 2002. — № 5. — С. 65—70.

расовым и этническим мотивам прямо подпадает под запрет ряда международных инструментов, в первую очередь Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, вместе и наряду с собственно дискриминацией.

Рассматриваемый подход связан главным образом, но не исключительно со словом «толерантность», которое вошло в широкий обиход в значительной степени благодаря Федеральной целевой программе по формированию установок толерантного сознания и профилактике экстремизма в российском обществе на 2001—2005 годы¹, а также проводившимся на ее основе региональным и местным программам и проектам. Другой отправной точкой для многих авторов служит слово «экстремизм»; как правило, без него не обходятся также публикации об уголовно-правовых средствах противодействия «языку вражды» и насилию по этническим мотивам.

Не отрицая в принципе правомерность и допустимость подобного формулирования проблем, следует отметить некоторые связанные с ней риски. Главная черта говорения о толерантности в России заключается в том, что проявления агрессии и дискриминации по умолчанию сводятся к индивидуальному поведению, а их причины — к трудностям межличностной коммуникации, т. е. особенностям ментальности и культуры. Тем самым институциональные проблемы просто выносятся за скобки. Сотрудник милиции останавливает людей, которые выглядят как «кавказцы», и проверяет у них документы со всеми вытекающими последствиями не из-за личных антипатий или особенностей воспитания. Дело в существовании паспортной системы, которая создает и стимулы, и возможности для таких проверок.

Термины «толерантность» или «ксенофобия» вносят еще одну существенную коррективу в восприятии проблем неравенства и дискриминации. Сложившиеся традиции употребления этих понятий ведут к тому, что признается и обсуждается только один вид мотивации дискриминационного обращения — негативное восприятие этнически «другого». Между тем неправомерные различия в обращении могут быть вызваны разными причинами и не обязательно должны вытекать из субъективно враждебного отношения к иным группам. Дискриминационное поведение может быть следствием некорректно разделяемых стереотипов поведения или представлений

¹ Утверждена Постановлением Правительства РФ № 629 от 25 августа 2001 года, но досрочно прекращена в мае 2004 года.

о социальных характеристиках, интересах и потребностях «иной» этнической группы. Тем самым из поля зрения удаляются наиболее существенные и массовые проявления дискриминации, которые, как правило, не являются следствием индивидуальных предубеждений или открыто негативистского отношения к другой группе.

Акцент же на проблеме экстремизма, т. е. политизированной и внесистемной активности, или на проблеме толерантности, также уводит дебаты в сторону от институциональных основ дискриминации и о роли власти.

Подход 2. Конфликтная парадигма. Так собирательно можно обозначить культуралистские или позитивистско-натуралистические интерпретации агрессии и доминирования на групповом уровне. Обращение к категориям межнациональных отношений или конфликтов позволяет перетолковывать множество социальных коллизий как продукт объективного соперничества этнических «общин», разделенных «культурной дистанцией» или естественной конкуренцией за ресурсы.

Теоретические и риторические построения в этих рамках отстоят от рассматриваемой темы еще дальше, чем обсуждение индивидуальной ксенофобии. Дело в том, что обсуждение проблем толерантности и осуждение этнической нетерпимости и возбуждения вражды имплицитно предполагает равенство членов общества в своем достоинстве. Обсуждение же социальных проблем в категориях этнического конфликта такого допущения уже не содержит, но вполне допускает оправдание репрессивных практик и процедур социального исключения ради стабильности. На практике действительно оказывается, что авторы, пишущие о конфликтах, крайне редко затрагивают тему равенства вообще.

Обширная литература, посвященная конфликтам и межнациональным отношениям, содержит не только описания и оценки, но и проектные построения. Связанная с развитием толерантности конструктивная программа носит социально-педагогический характер и в основном сводится к мерам воздействия на индивидов посредством системы образования и СМИ. Программа же борьбы с конфликтами включает в себя, условно говоря, два компонента — позитивный и негативный. Первый воплощается в активности, адекватно обозначаемой советским термином «укрепление дружбы народов» и во многом перекликающейся с «поощрением толерантности». Содержательно эта деятельность может заключаться, во-первых, в публичной положительной репрезентации различных этни-

ческих групп, во-вторых, в инициировании диалога различных этнических организаций при участии органов власти. Концептуально эта активность основывается на том, что различные этнические группы должны быть представлены и должны восприниматься друг другом и широкой публикой не как социальные конкуренты или угроза безопасности, а как носители своеобразных этнических культур. Знакомство с оригинальными традиционными культурами и осознание общности интересов в сохранении этих культур должно, по мысли сторонников такой политики, вытеснять фобии и способствовать социальной стабильности. Как и в случае с толерантностью, разговоры о «межкультурном диалоге» позволяют уходить от вопросов о структурных основах неравенства или о политике поощрения дискриминации и, напротив, сводить проблемы к морально-поведенческим вопросам или к различиям культур.

Негативный же компонент программы заключается в том, что зачастую реализуется соблазн объяснять и оправдывать этническое насилие, радикальный национализм, дискриминацию, возбуждение этнической вражды как конфликт между естественным образом враждующими «общинами». Рассуждениями о предотвращении конфликтов можно оправдать или репрессивные действия против тех или иных проблемных групп, или, наоборот, бездействие и попустительство радикально-националистическим организациям¹. Нередко пропаганда межкультурного диалога или толерантности, как и отсылки к угрозе конфликтов, прямо используются как способ маскировки или оправдания дискриминационной политики, проводимой властью². Не случайно, большую активность в поощрении «дружбы народов» или «толерантности» как раз демонстрируют власти регионов, наименее благополучных с точки зрения поощрения дискриминации или гонений на меньшинства, — Москвы, Кабардино-Балкарской Республики, Краснодарского и Ставропольского краев.

Подход 3. Рассмотрение структурного и символического неравенства как межгрупповых отношений доминирования и подчинения.

¹ Подробнее см.: *Осипов А.Г.* Конструирование этнического конфликта и расистский дискурс // *Расизм в языке социальных наук* / Под ред. В. Воронкова, О. Карпенко, А. Осипова. — СПб., 2002. — С. 45—69.

² Например, образец такого рода интерпретации проблемы месхетинских турок в Краснодарском крае см.: *Савва М.* Интеграция мигрантов в южно-российском регионе // *Межэтнические отношения и конфликты в постсоветских государствах: Ежегодный доклад*, 2003. — М., 2004. — С. 61—74.

Следование такому подходу обусловлено несколькими обстоятельствами, среди которых в данном месте я выделю два. Во-первых, конкретные посягательства на равенство индивидов зачастую трудно идентифицировать и доказывать, вместе с тем, даже в совокупности отдельные выявленные деяния не объясняют социальное неравенство исчерпывающим образом. Во-вторых, напротив, любое социальное неравенство можно пересчитать по этнической шкале, а это предлагает эффективные и эффективные стратегии конструирования и репрезентации групповых интересов.

Российской публике такой подход хорошо знаком: еще в период перестройки символические различия интерпретировались как нарушение равноправия. Иерархия «национально-государственных образований» (союзная республика — автономная республика — автономная область и т. д.) интерпретировалась как субординация и, следовательно, неравноправие «народов». Некоторые публицисты расценивали отсутствие у РСФСР своих Коммунистической партии и Академии Наук как ущемление русского народа. Нечто подобное можно наблюдать и в настоящее время. Хорошим примером могут служить расхожие объяснения того, что наблюдается в некоторых российских республиках. Непропорциональная «представленность» так называемых титульных этнических групп в структурах власти и бизнесе описывается в СМИ и некоторых академических публикациях¹ как «этнократия» и «дискриминация», хотя имеющиеся данные позволяют говорить в основном о спонтанных процессах социальной стратификации, не связанных с идеологией и конкретными стратегиями управления². Из этого же ряда мнение Р.Г. Абдулатипова о том, что недостаточное представительство российских национальностей в органах власти само по себе означает их дискриминацию³.

Вытекающую отсюда поляризованную репрезентацию «доминирующих» и «подчиненных» этнических групп вполне допустимо истолковать как продолжение советской и постсоветской традиции. Вместе с тем, в будущем вполне возможен импорт мультикультуралистской и антирасистской риторики, освоенной в стра-

¹ См., например: *Тощенко Ж.Т.* Этнократия: история и современность: Социологические очерки. — М., 2003; *Филиппов В.Р.* Критика этнического федерализма. — М., 2003.

² См., например: *Социальное неравенство этнических групп.* — М., 2002.

³ См.: *Основы национальных и федеративных отношений.* — М., 2001. — С. 100—101.

нах Западной Европы и Северной Америки, но исходящей из аналогичных допущений¹. На такую вероятность, в частности, указывают иногда появляющиеся официальные и академические тексты, прямо увязывающие, с одной стороны, межэтнические отношения или положение меньшинств, с другой стороны, проблематику равенства через категорию развития.

В литературе иногда встречаются утверждения, что такое начинание государства, как «национально-культурная автономия» якобы создает условия для развития этносов, а потому как бы компенсирует неблагоприятные условия, в которых оказываются меньшинства, тем самым обеспечивая фактическое равноправие индивидов² и даже народов³. Авторы Пояснительной записки к проекту Федерального закона о национально-культурной автономии, составленной ко второму чтению (апрель 1996 г.), определили направленность проекта как «обеспечение фактического равноправия лиц, принадлежащих к различным этническим общностям»⁴. Возникает риторический вопрос, какое отношение самостоятельные культурные общества и этнокультурные проекты могут иметь к обеспечению равенства и недискриминации в целом — в области трудовых отношений, в доступе к государственной службе, в жилищных отношениях и пр. Тем не менее, представители власти прямо подменяют проблему защиты от дискриминации вопросами «национально-культурного развития»⁵.

¹ Интересно то, что в некоторых появляющихся в последние годы в России публикациях, посвященных равенству и недискриминации, структурное неравенство уже прямо приравнивается к дискриминации. См.: *Бондарь Н.С.* Указ. соч. / Н.С. Бондарь, Ю.В. Капанова. — С.90—91; *Мазин А.* Трудовая дискриминация: болезнь, которую нужно лечить // Человек и труд. — 2003. — № 4. — С. 28.

² См.: *Андриченко Л.В.* Право национальных меньшинств на культурно-национальную автономию // Расы и народы. — М., 1997. — Вып. 24. — С. 99—100; *Хабриева Т.Я.* Национально-культурная автономия в Российской Федерации. — М., 2003. — С. 165; *Она же.* Проблемы совершенствования законодательства о национально-культурной автономии // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: Материалы научной конференции. Москва, 27—28 апреля 2000 г. — М., 2001. — С. 148—149.

³ См.: Комментарий к Федеральному закону «О национально-культурной автономии» (с приложениями). — М., 1997. — С. 9.

⁴ Архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, ф. 10100, оп. 24п-П, д. 8, л. 75.

⁵ См., например: *Зорин В.* В России нужен институт уполномоченного по вопросам нацменьшинств и мигрантов. Интервью агентству «Интерфакс» 26 июля 2005 года // http://www.interfax.ru/r/B/exclusive/22.html?id_issue=11354441

Аналогичным образом ряд авторов «дополнительные» права лиц, относящихся к меньшинствам, представляют в качестве групповых прав меньшинств на сохранение своей идентичности и как необходимое условие равенства для этих групп¹.

Подход 4. Проблематика равенства как в первую очередь проблематика дискриминационных практик, имеющих институциональную основу. Этот подход наиболее редок и в российском контексте еще не может считаться до конца сформировавшимся. Он основывается на представлении о том, что понятие равенства является социально конструируемым и имеющим различные прочтения в разных социальных и исторических рамках. С практической точки зрения в современном индустриальном и постиндустриальном обществе о равенстве или неравенстве по этническому признаку имеет смысл говорить только в контексте дискриминации. Иными словами, хотя равенство в принципе не сводится к недискриминации, операционально проблематизировать только дискриминацию, т. е. неоправданно различное обращение с людьми, связанное с тем, что этим людям приписывается разная групповая принадлежность. Подобные деяния совершают конкретные субъекты социальных отношений и совершают осознанно; дискриминация при этом во многих и в наиболее значимых случаях носит не субъективно-личностный и изолированный, а институциональный характер. Иными словами, она является следствием устойчивых правил поведения², сформировавшихся в числе прочего под воздействием отношений власти и преобладающего дискурса.

Поведение людей не есть что-то объективно данное и вытекающее из культурной принадлежности или объективных интересов, предел которым устанавливают социальные институты. Напротив, социальные институты формируют представления людей и, соответственно, их интересы. Вместе с тем, институты не являются чем-то внешним по отношению к людям, они формируются и воспроизводятся в процессе человеческой деятельности, которая является осознанной, отражается и структурируется средствами языка. Институты, включая механизмы категоризации и исключения, социально конструируемы; при этом институционализируют

¹ См.: *Вутрук Н.* Указ. соч. — С. 71—72.

² Что следует из наиболее широко распространенных определений социальных институтов, см.: *March J.G., Olsen J.P.* *Rediscovering Institutions.* — N.Y., 1989. — P. 21; *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science / Ed. by V. Bogdanor.* Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers, 1991. — P. 290.

ванность дискриминационных практик не исключает осознанного выбора и ответственности того, кто совершает акт дискриминации. Соответственно, дискриминацию нельзя сводить ни к девиантному индивидуальному поведению, вызванному особенностями отдельно взятой личности, ни к спонтанным процессам социальной стратификации. Подобный подход может быть также использован при анализе той роли, которую позитивное право и правоприменение играют при возникновении дискриминационных практик и при выработке стратегий противодействия. Проще говоря, усилия должны быть направлены на выявление и устранение институциональных основ дискриминационного обращения (включая дискурсы власти и исключения), а не на подсчеты того, какая группа является доминирующей, а какая угнетенной.

Сторонников такого подхода в стране пока немного, и можно насчитать только единичные публикации. В частности, следует отметить работы В.С. Малахова, О.В. Карпенко и В.А. Шнирельмана¹, посвященные анализу категории «расизм» применительно к российским реалиям, а также влиянию элементов расизма в публичных дискурсах на общественные практики. В одной публикации Р.В. Сапожников и автор этих строк затронули такую тему, как влияние законодательства и государственных институтов на складывание дискриминационных практик².

Суммируя изложенное в этой части, можно сказать, что в российских дискуссиях о равенстве отсутствует компонент, который должен быть центральным — анализ дискриминационных практик, соответствующих дискурсов и их воспроизводства. В этом, выражаясь метафорически, причина того, что из отдельных фрагментов не складывается цельная картина. Обсуждаются периферийные темы — возбуждение вражды, распространенность ксенофобских стереотипов, деятельность группировок крайнего толка, этнокультурные проекты и пр. Практики, реально затрагивающие существенную часть населения, и институциональные основы таких практик остаются вне поля рассмотрения.

Но здесь возможен и *третий ответ* на поставленный в начале статьи вопрос — единая и цельная картина все-таки имеется, но

¹ См.: Карпенко О. Указ. соч.; Малахов В. Указ. соч.; Он же. Расизм и мигранты // Неприкосновенный запас. — 2002. — № 5. — С. 29—34; Шнирельман В. Лица ненависти. Антисемиты и расисты на марше. — М., 2005.

² См.: Осипов А. Указ. соч. / А. Осипов, Р. Сапожников.

чтобы ее разглядеть, требуется более внимательный взгляд. Есть основания заключить, что внимание к одним сюжетам и интерпретациям при подчеркнутой невосприимчивости к другим является вполне органичным для большинства специалистов в социальных и гуманитарных науках в России и закономерно отражает ту картину мира, которая сформировалась во многих головах. Я бы выделил три наиболее существенных для рассматриваемой темы компонента этой картины. Один из них достаточно широко распространен в мире, но весьма ярко проявляется именно в российском (и шире — восточноевропейском) контексте, второй специфичен именно для России, третий представляет собой без преувеличения глобальную проблему.

Первое обстоятельство — это то, что можно назвать методологическим этноцентризмом. Я предлагаю использовать это понятие в значении восприятия этнической группы в качестве отправной точки и основной объяснительной категории при анализе социальной реальности. При таком подходе этническое воспринимается как сущностная и объективная характеристика индивидов и коллективов; этнические черты автоматически приписываются особенностям поведения, мышления, культуры, образа жизни, тех или иных форм деятельности и пр. Этнические группы воспринимаются как социальные организмы и субъекты общественных отношений, как некая самоочевидная данность. Как правило, такое восприятие характерно для сторонников парадигмы, известной как эссенциализм и основанной на умозрительном «овеществлении» социальных интеракций. То, что называется этничностью, воспринимается и описывается не как возникающее в отношениях между людьми и в представлениях об этих отношениях, а само по себе, как некая объективно существующая субстанция¹. Однако молчаливые допущения в эссенциалистском духе используют сторонники иных парадигм. Проблема в значительной степени заключается в том, что такие представления чаще не артикулируются открыто, а воспринимаются как данность по умолчанию и нерerefлексивно.

Методологический этноцентризм имеет несколько проявлений, из которых в данном случае особо важен культурдетерминизм — стремление объяснять социальные феномены посредством отсылок

¹ Подробнее о парадигмах, используемых при интерпретации этничности см.: Малахов В. Указ. соч. — С. 52—121, 216—250.

к категории культуры, которая при этом воспринимается как устойчивая система норм, являющаяся атрибутом определенной группы, т. е. как этническая культура¹.

Отсюда — понятие межнациональных отношений, предполагающее атрибутирование этнических смыслов самым разным общественным отношениям, отсюда «конфликтная парадигма» и идеи социальной инженерии по отношению к этническим группам в целом. Сюда же восходит культурализация межличностных коммуникаций и увлеченность понятием «толерантность». Но на таком фоне интерес к социальному конструированию взаимодействий, в том числе процедур категоризаций, исключения и доминирования, затрагивающих конкретных людей, просто не может возникнуть.

Второе обстоятельство можно обозначить как доминирование государственно центрированного восприятия социальной реальности. Многие умозрительные построения делаются из перспективы государства и воображаемого государственного интереса, а не перспективы индивида. В таких рамках вполне закономерен интерес к защите общей стабильности (например, борьбе с подрывными силами, противодействию масштабным конфликтам и прочему) и к социальной инженерии (управление так называемыми межнациональными отношениями).

Само по себе понятие национальной политики, которое подразумевает взгляд на общество как на конгломерат этнических групп, подлежащих различному обращению, как и идея участия государства в этнокультурном развитии, препятствует появлению на повестке дня вопросов равенства индивидов. В самом деле, вопросы о равенстве и недискриминации могут ставиться и обсуждаться там, где есть принципиально сопоставимые социальные субъекты, а взгляд под углом национальной политики или этнокультурного развития вместо равных людей в едином социальном пространстве распознает только принципиально различных этнических существ, разделенных по «общинам».

Также вполне объяснима солидарность академического сообщества и этнических активистов с постановкой проблем, предложенной государством, и со стремлением государства уклониться от обсуждения тем, не существенных для себя или разрушающих желаемый публичный имидж (например, дискриминации). Не долж-

¹ О традиционном использовании понятия «культура» см., например: *Wright S. The politicization of 'culture' // Anthropology Today. — 1998. — Vol. 14. — №. 1. — P. 7—15.*

но вызывать удивления то, что в этом поле не находится места для обсуждения проблем и перспектив «просто» граждан.

Аналогичным образом можно объяснить стабильный интерес к теме борьбы с разжиганием этнической вражды вообще и борьбы уголовно-правовыми средствами в частности. Имеющиеся в ныне действующем Уголовном кодексе РФ 1996 года ст. 136 «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина» и ст. 282 «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства» часто подвергаются достаточно жесткой критике за нечеткость и неоперациональность описания составов соответствующих преступлений и, следовательно, за заведомую избирательность применения¹. Если вспомнить, что обе статьи восходят к ст. 74 Уголовного кодекса РСФСР 1960 года², многие вопросы снимаются.

Статья 74 «Нарушение равноправия граждан по признаку расы, национальности или отношения к религии» включала в себя два разных состава преступления — «пропаганду или агитацию с целью возбуждения расовой или национальной вражды или розни», а также «прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от их расовой или национальной принадлежности». Здесь важно, что статья относилась к главе I «Государственные преступления» Особенной части УК, что представляется вполне логичным и объяснимым. Защищаемым благом выступал установленный порядок государственного управления; название статьи не отражало ее сути и направленности — борьба с действиями, дестабилизирующими общественную систему путем возбуждения этнической и тому подобной вражды, но не защита личности от посягательств на равные права и достоинство. Государство само оставляло за собой прерогативу решать, какие именно деяния, могущие подпасть под соответствующую квалификацию, подлежат уголовному преследованию, и подобное суждение вполне подтверждается практикой применения статьи. Примечательно, что в советской юридической литературе категории «возбуждения расовой или национальной

¹ См., например: *Верховский А.* Государство против радикального национализма. — М., 2002.

² См.: *Сапожников Р.* Уголовная ответственность за разжигание национальной вражды в российском праве. (Справочный материал. Комментарий к статье 282 УК РФ) // Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. — М., 2004. — С. 280—282.

вражды или розни» и «прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ граждан» практически не обсуждались, по крайней мере до 1990 года, хотя вторая формулировка присутствовала и в Конституциях СССР и РСФСР. При составлении нового Уголовного кодекса 1996 года составы прежней ст. 74 были разделены по двум отдельным статьям, но практика применения в основе своей не изменилась. Статьи 136 и 282 применяются крайне ограниченно и избирательно¹, что вполне может быть интерпретировано как ориентация правоприменителя (а также экспертов, интересующихся средствами защиты равноправия) на защиту государственных интересов, а не борьбу с посягательствами на личность.

Третья без преувеличения общемировая проблема связана со множественностью интерпретаций понятий равенства и дискриминации. Есть две крайние позиции. Одна — это рассмотрение дискриминации как формы индивидуального поведения, вызванного субъективно-личностными обстоятельствами, прежде всего персональным предубеждением². Эта, наиболее старая, объяснительная модель оказывается непригодной для адекватного описания большинства дискриминационных практик, в частности, из-за игнорирования феноменов социально-структурного характера. Другая преобладающая крайность заключается в интерпретации структурного неравенства, т. е. неравенства, вызванного спонтанными процессами — неравным распределением социального капитала, — как дискриминации. Сбалансированные модели, основанные на признании дискриминации в качестве, с одной стороны, осознанного виновного поведения, которое идентифицируется и может повлечь за собой меры пресечения и ответственности, с другой — феномена, имеющего институциональные основания, оказываются не самым ликвидным товаром и в глобальном масштабе уступают по популярности сползанию к одной из двух крайностей, чаще всего второй.

¹ См.: *Залужный А.Г.* Правовые проблемы защиты граждан от проявлений экстремизма // *Права человека и правозащитная деятельность государства*. — СПб., 2003. — С. 344—345; *Айламазьян В.Б.* Указ. соч. / В.Б. Айламазьян, А.Г. Осипов, Р.В. Сапожников. — С. 48—53.

² *Feagin J.R., Feagin C.B.* *Racial and Ethnic Relations*. 7 th ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 2003. — P. 14—27; *Pincus F.* *From Individual to Structural Discrimination* // *Race and Ethnic Conflict: Contending Views on Prejudice, Discrimination, and Ethnovenience* / Ed by Fred L. Pincus, Howard J. Ehrlich. — 2nd ed. — Boulder, Colo., 1999. — P. 120—124.

У разных социальных агентов, причастных к противодействию дискриминации, — государства, предпринимателей, которых государство обязывает пересматривать свои практики работы для устранения дискриминационной составляющей, общественных активистов — имеются мощные стимулы сводить проблематику дискриминации к неравенству между группами и защите «слабых» групп¹. Наличие или отсутствие дискриминации оценивается по результату — по непропорциональному воздействию на разные расовые или этнические группы. Дискриминация постепенно переосмысливается как этническое измерение социального неравенства, а далее — в качестве отношений доминирования и эксплуатации между расовыми или этническими группами как таковыми². Это в конечном счете порождает интерпретации и лозунги, напоминающие идеологию классово-борьбы. Особо отмечу то, что истолкование дискриминации как отношений между доминирующими и угнетенными группами на практике пересекается с методологическим этноцентризмом.

Таким образом, основные подходы к концептуализации равенства по этническому признаку или попытки практического решения проблем в этой области являются продолжением и порождением советского и постсоветского этноцентричного мировосприятия. Потенциально существует возможность импорта подходов и словаря, используемых западными антирасистскими организациями, но эта возможность связана с тем, что подходы современного антирасизма также являются этноцентричными в своей основе. С практической точки зрения существующие дискурсы этнического равенства вносят вклад в развитие официальных нарративов межнациональных отношений, затрагивают периферийные проблемы, такие как ксенофобия и индивидуальная агрессия. При этом проблемы дискриминации, в том числе проводимой или поощряемой государством, или не распознаются, или оправдываются.

¹ Теперь даже в справочных изданиях можно прочесть, что дискриминация означает неравное обращение с *группами*. См.: Dictionary of the Social Sciences / Ed. by Craig Calhoun. Oxford: Oxford University Press, 2002. — P. 126. В США рубежом в этом процессе переосмысления стала знаменитая статья О. Фиса. См.: Fiss O. Groups and Equal Protection Clause // Philosophy and Public Affairs. — 1976. — Vol. 5. — №. 2. — P. 107—177.

² Такие подходы изложены, например, в: Bell D. Race, Racism, and American Law. 4th ed. Gaithersburg, MD: Aspen Law & Business, 2000; Feagin J.R., Feagin C.B. Op. cit.

Некоторые правозащитные организации¹ разрабатывают идейную альтернативу, которая предполагает уход от традиционного этноцентризма и избежание рисков, которые несет в себе импорт подходов западных антирасистских организаций, а именно идей групповых прав, отождествления с дискриминацией структурного неравенства и «восстановления исторической справедливости»². Имеет ли эта альтернатива шансы, может показать лишь публичная дискуссия, которая пока что эти темы почти не затрагивает.



Д.В. Сочнев

Исламский фундаментализм как дестабилизирующий фактор этнической толерантности

Межконфессиональная толерантность является фактором, складывающимся в течение длительного периода и требующим постоянного взаимодействия партнеров при уважении свободы вероисповедания. Уже в период существования мусульманских государств в Поволжье межконфессиональная толерантность была институционализована в рамках Шариата и Ясы и превратилась в один из основополагающих принципов идентичности тюрок-мусульман, принадлежащих к ханафитскому мазхабу. Религиозная веротерпимость была константой. Принципы межконфессиональной толерантности были нарушены в период насильственного крещения (середина XVI—середина XVIII в.) и в период борьбы государства с религией в годы СССР, особенно с конца 1920-х годов. В Российском государстве ее основы были заложены во время правления Екатерины II Указом о свободе вероисповедания в 1773 году. При этом мусульмане России отошли от модели исламского государства как единственного варианта существования мусульманской общины (уммы) .

¹ В настоящее время они объединяются в Российскую антидискриминационную инициативу; это Центр развития демократии и прав человека, «Мемориал», «Юристы за конституционные права и свободы» и др.

² Отчасти изложение альтернативных представлений см.: После Дурбана: Всемирная конференция против расизма и российские НПО. — М., 2002.

На уровне государственно-исламских взаимоотношений возникло сотрудничество между мусульманской религиозной элитой в лице «указных мулл» Оренбургского духовного собрания, мусульманской светской элитой в лице старшин Татарских Слобод и феодалов Башкирии и Российским государством, прежде всего в лице верховной власти. Сама организация Оренбургского духовного собрания, выделение территории его юрисдикции, групп его мусульманской элиты определили основных участников межконфессионального диалога. В 1920-е годы (период нэпа) стороны этого треугольника составили духовенство Центрального духовного управления мусульман (ЦДУМ), власти автономного Татарстана и центральные власти. На современном этапе мы можем говорить о сотрудничестве и взаимном признании Духовного управления мусульман Татарстана, властей РТ и центрального правительства.

Ключевыми принципами для всех этих периодов является признание необходимости существования структур религиозной автономии, свободы вероисповедания и свободы религиозного образования. Эти требования не противоречили устоям Российского государства и общества. На практике даже в самые либеральные периоды и в царской, и советской России религиозная автономия мусульман ограничивались, но существовало четкое понимание, что эволюционное развитие страны неизбежно влечет движение по этим векторам. Развитие гражданского общества среди мусульман региона также начинается с либеральной модернизации, впервые предпринятой в эпоху Екатерины II. В наказах мусульманских депутатов Уложенной комиссии выдвигаются вышеупомянутые принципы религиозной автономии. В эпоху нэпа массовые петиции мусульман округа ЦДУМ фактически повторяют программу второй половины XVIII века.

На современном этапе модернизация этих требований связана со структурированием границ и полномочий регионов в рамках их конституций и Конституции РФ 1993 года. Вместе с тем, эффективное функционирование принципов межконфессиональной толерантности у российских мусульман было бы невозможно без взаимодействия с российским обществом, другими религиозными общинами Поволжья, в первую очередь с православными. Особую роль здесь сыграла русская интеллектуальная элита, прежде всего в лице дворянства. Ключевую роль в этом направлении сыграли преподаватели Казанского университета, особенно в эпоху рек-

торства Николая Лобачевского (1827—1846), известные ученые-востоковеды, работавшие в университете в первой половине XIX века и в первые годы советского режима, которые при уважении религиозных устоев мусульман поддерживали модернизацию и европеизацию своих сограждан. В дальнейшем признание прав мусульман на равноправие и религиозную самостоятельность объединило земских и городских деятелей, либеральные и социалистические партии.

Таким образом, многовековое функционирование межконфессиональной толерантности в структуре идентичности российских мусульман Поволжья невозможно без взаимодействия общегосударственных и региональных властей, религиозных организаций, общероссийского гражданского общества и гражданского общества российских мусульман. Именно такое взаимодействие определило отсутствие войн и чисток в Поволжье по этническому и религиозному признакам. На современном этапе для сохранения и упрочения межконфессиональной толерантности в регионе необходимы расширение числа участников этих отношений и публичность политики в сфере государственно-конфессиональных отношений. Поэтому диалог между представителями различных вероисповеданий при сохранении идентичности его участников в рамках гражданского общества является важнейшим механизмом обеспечения межконфессиональной толерантности.

Для традиционного российского ислама характерны низкая степень политизации, терпимость к инаковерующим, признание светского права как независимого источника закона, что позволяло российским мусульманам мирно жить и сотрудничать с иноверцами. В Татарстане, например, имеет влияние реформированный ислам — джадидизм, соединяющий мусульманские ценности с идеями либерализма (некоторые исследователи называют его евроисламом).

В России последователи ислама проживают практически во всех субъектах Федерации и принадлежат к 40 этносам России. Следует учитывать также, что в последние годы набирает силу процесс обращения в ислам представителей русского и других народов, не являющихся мусульманскими.

Регионами компактного расселения российских мусульман являются Северный Кавказ, Поволжье, Урал, Западная Сибирь.

Большая часть мусульман России проживает в девяти республиках: Адыгея, Башкирия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Татария, Чечня.

Остальные причисляемые к мусульманам граждане проживают на территории различных областей Российской Федерации. В областях Центрального региона около 3,2 млн. человек, в Поволжье — около 1 млн. человек, в Сибири и на Дальнем Востоке — около 0,5 млн. человек.

В 1937 году мусульмане составляли 5,9%, в 1989 году — 7,9%, в 1994 году — более 8% населения Российской Федерации. В настоящее время, по экспертным оценкам отечественных специалистов, их количество колеблется в пределах 12—20 млн. человек и может составлять от 8 до 12% населения России, а к 2030 году численность российских мусульман может достичь 30 млн. человек.

В Российской Федерации большинство верующих (72—75%) является православными. В сравнении с ними в России мусульмане выступают как религиозное меньшинство. Но в планетарном масштабе они превосходят по численности православных верующих (151,5 млн. человек), что обуславливает значительные объемы финансовой и различной социальной помощи, оказываемой российским мусульманам из-за рубежа.

Широкомасштабная помощь российским мусульманам со стороны их единоверцев из-за рубежа имела и имеет противоречивые социальные последствия.

С одной стороны, зарубежная помощь в строительстве мечетей, издании религиозной литературы, подготовке кадров духовенства, создании учебных заведений оказала существенную поддержку российским мусульманам в усвоении духовно-нравственных ценностей и богословских основ ислама.

С другой стороны, из-за значительной политизированности ряда исламских мусульманских организаций, участвовавших в оказании помощи и поддержке российским мусульманам, наряду с собственно религиозными исламскими ценностями, велась и ведется пропаганда идей «политического ислама». Мусульманам Российской Федерации внушается мысль о том, что их религиозный долг — борьба за независимость, создание исламского государства на части территории России.

Динамичное социально-экономическое развитие исламских стран создает в ближайшей перспективе возможность дальнейшего возрастания помощи российским мусульманам из-за рубежа.

Ислам (около 1 180 млн. последователей в 2000 году) — одна из мировых религий наряду с христианством (примерно 1 995 млн. человек) и буддизмом (около 354 млн. человек).

Однако в XX веке ислам имел самые высокие темпы роста числа верующих среди других мировых религий. В течение XX столетия процент мусульман среди населения мира возрос с 13 до 19,5%. Этот рост обусловлен примерно на 6% высокой рождаемостью у мусульманских народов и на 0,5% — обращением в ислам немусульман (речь идет о появлении в США 1,65 млн. «черных мусульман», а также о том, что в последние десятилетия XX века в ислам обращены до 1 млн. европейцев, а также ряд африканских племен и т. д.).

По имеющимся прогнозам, к 2006 году христиан станет больше на 27%, а мусульман — на 33%.

В 1920 году существовало только четыре исламских государства. В настоящее время в 48 странах мира мусульмане составляют большинство населения, в 120 странах существуют достаточно крупные мусульманские общины.

В ряде государств, граничащих с Россией или находящихся в непосредственной близости от нее, мусульмане составляют значительную часть населения (Китай, Индия) или подавляющее большинство (Ирак, Сирия и другие арабские страны). Почти все государства — бывшие республики СССР, большая часть населения которых исповедует ислам, — вступили в организацию «Исламская конференция».

Некоторые из мусульманских стран обладают значительным экономическим и финансовым потенциалом. Исламский фактор становится весомым аргументом в мировой политике. Данные геополитические обстоятельства обуславливают необходимость учета исламского фактора при формировании и реализации внутренней и внешней политики Российского государства.

Одной из глобальных тенденций в развитии ислама в XX веке стала его нарастающая политизация. Поскольку ислам моложе христианства, то и его политизация началась позже, а ее пик пришелся на XX век. Сегодня трудно прогнозировать, насколько быстро будет завершаться этот этап и когда наступит период деполитизации ислама. Дело в том, что ислам политизируется легче и быстрее, чем другие мировые религии. Причины этого кроются в особенностях ислама как идеологии, которой чуждо разделение светского и религиозного, так как ислам представляет собой нерасторжимое единство веры, государственно-правовых установлений и определенных форм культуры. Политизированный ислам в его радикальных формах отрицает законность прав конкретного человека и тех со-

циальных групп, которые традиционно дискриминируются в ряде исламских стран: женщин и немусульманских меньшинств.

Одним из важных направлений совершенствования законодательства в сфере свободы совести и деятельности религиозных организаций должна стать разработка на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации путей и средств законодательного регулирования деятельности православных, мусульманских и других традиционных российских религиозных организаций в сфере благотворительности и милосердия, духовно-нравственном воспитании населения, в пропаганде здорового образа жизни, борьбе против алкоголизма, наркомании, преступности, за улучшение экологической ситуации.

Сотрудничество правоохранительных органов по профилактике исламского экстремизма включает в себя следующие основные направления:

— позитивный характер имеет возрастание активности ислама в области благотворительности и духовно-нравственного воспитания верующих. Как и другие мировые религии, ислам в качестве традиционной для России религии (в той мере, в какой он избегает политизации) содействует социальной стабильности, укреплению семьи, общечеловеческих духовно-нравственных ценностей;

— негативный социальный характер имеют последствия активизации так называемого политического ислама в Российской Федерации. Политизация ислама, чуждая традиционному российскому исламу, порождает угрозу территориальной целостности Российской Федерации, подпитывает исламский радикализм и экстремизм, отрицает светский характер государства.

Российское законодательство содержит положения, в соответствии с которыми религиозное объединение не участвует в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, а также не принимает участия в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь (Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», ч. 5 ст. 4). Усиление государственного контроля за соблюдением этой нормы закона всеми религиозными организациями, в том числе и мусульманскими, могло бы содействовать сдерживанию политизации ислама в Российской Федерации.

Следует более корректно употреблять понятие «ваххабиты», так как, с точки зрения авторитетных мусульманских богословов, ваххабиты — одно из течений в рамках ислама, не тождественное

исламскому экстремизму. Называя мусульманских фундаменталистов и радикалов ваххабитами, средства массовой информации содействуют тому, что в глазах мусульманского мира они превращаются в «мусульман, преследуемых за их веру».

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» (1997) содержит ст. 14, в которой сформулированы основания для принятия судебного решения о ликвидации или запрете религиозной организации. Эти нормы повторяют соответствующие нормы Конституции России, предусматривающей возможность запрета «создания и деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на подрыв безопасности государства, разжигание расовой, национальной и религиозной розни» (ст. 13), а также Уголовного кодекса и иных актов федерального законодательства. В связи с этим на федеральном уровне уже есть правовые нормы, необходимые для противодействия религиозному экстремизму и радикализму, в том числе и исламскому. Однако, учитывая местные условия, органы государственной власти субъектов Федерации вправе конкретизировать эти нормы применительно к особенностям религиозной ситуации в том или ином регионе.



В.В. Тарасов

Деятельность МВД Республики Марий Эл по профилактике преступных проявлений со стороны и в отношении представителей национальных меньшинств на территории республики

Республика Марий Эл (ранее — Марийская Автономная Советская Социалистическая Республика) образована 4 ноября 1922 года, является субъектом Российской Федерации на территории Приволжского федерального округа, занимает площадь 23,2 тысячи квадратных километров (0,14% территории России), граничит с Республикой Татарстан, Чувашской Республикой, Нижегородской и Кировской областями.

В республике проживают представители 80 национальностей. Численность населения составляет 728,4 тысячи человек. Национальный состав жителей: русские — 47,5%, мари — 43,3% (принадлежат к финно-угорской языковой семье народов), татары — 5,9%, другие национальности — 3,3%.

Вероисповедальная принадлежность населения:

- православие — 50,7%;
- в основном соблюдают православную веру, иногда соблюдают и языческую (марийскую) веру — 8,5%;
- в равной мере соблюдают и православную, и языческую (марийскую) веру — 5,7%;
- в основном соблюдают языческую (марийскую) веру — 2,3%;
- соблюдают только языческую (марийскую) веру — 1,1%;
- ислам — 7,3%;
- приверженцы других религий — 0,7%;
- верят в бога, но не разбираются в религиях — 5,7%;
- атеисты — 18,0%.

В республике действуют 20 национальных общественных организаций, зарегистрированных Управлением Министерства юстиции РФ по РМЭ. Все организации расположены в г. Йошкар-Оле. Наибольшую общественную активность проявляют межрегиональная общественная организация «Марий Ушем» и Йошкар-Олинская городская организация «Марий Ушем». Деятельность «Марий Ушем» сводится к организации вечеров культурного отдыха для марийской интеллигенции и сотрудничеству с финно-угорской газетой «Kudo-Kodo».

Представительство коренной национальности в правительстве РМЭ следующее. Из 7 заместителей главы правительства — 2 национальности мари.

В Государственном Собрании РМЭ 22,4% депутатов коренной национальности. Первый заместитель Председателя Государственного Собрания по национальности — мари.

В республике издаются 4 газеты и 5 журналов на марийском языке. 1 июля 2005 года состоялась презентация радиостанции «Марий Эл Радио» на марийском языке, которая вещает по 3,5 часа в день.

Межнациональная обстановка в Республике Марий Эл остается стабильной. Правительством и лично Президентом Республики Марий Эл уделяется большое внимание развитию межнациональных отношений.

С 15 по 21 августа 2005 года в Республике Марий Эл прошел X Международный конгресс финно-угроведов с участием 621 представителя из 16 стран мира и 12 субъектов РФ, в том числе 145 иностранных граждан.

Министерством внутренних дел в период подготовки и проведения конгресса осуществлен комплекс совместных с УФСБ организационно-профилактических мероприятий. На постоянной основе осуществлялось взаимодействие с организационным комитетом при правительстве РМЭ и штабом X Международного конгресса финно-угроведов.

Руководством МВД при подготовке к конгрессу проведены рабочие встречи с организаторами, должностными лицами, руководителями региональных отделений политических партий, других общественно-политических организаций в целях корректировки плана массовых мероприятий по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения безопасности граждан. Во время рабочей встречи с руководителями МОО «Марий Ушем» (М.Ф. Максимовой, О.Н. Козловым) доведены требования закона № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Проведение конгресса сопровождалось массовыми общественными мероприятиями с выездом делегаций в города и районы республики.

Принятыми мерами правонарушений с участием и против участников конгресса не допущено.

В отношении участницы конгресса — гражданки Эстонии Эхин Кристине 15 августа 2005 года был составлен административный протокол по ст. 18.8 КоАП РФ за нарушение иностранным гражданином режима пребывания в Российской Федерации.

Органами государственной власти Республики Марий Эл регулярно проводятся мероприятия в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 года № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации». Создана правительственная комиссия по реализации Концепции государственной национальной политики Республики Марий Эл, возглавляемая заместителем главы правительства РМЭ М.З. Васютиным. В состав комиссии входят руководители республиканских министерств и ведомств, преподаватели высших учебных заведений, деятели культуры и искусства.

На реализацию республиканской целевой Программы развития этнокультурных и межнациональных отношений из бюджета РМЭ в 2005 году выделено 2 млн. 760 тысяч рублей.

Правительством Республики Марий Эл осуществляется поддержка развития центров национальных культур и национально-культурных автономий. Республиканским центром народного творчества совместно с межрегиональным общественным объединением «Марий Ушем» в 2004 году было проведено 4 семинара по вопросам национально-культурных автономий. Руководство этой организации периодически выступает с акциями протеста. Однако ни разу они не сформулировали конкретных претензий к правительству ни в области экономики, ни в области внутренней политики, ни в области работы министерств и ведомств. Президент Республики Марий Эл Л.И. Маркелов в своем Послании Государственному Собранию сказал, что «правительство РМЭ осознает ответственность за сохранение традиций марийского народа, в том числе и марийцев, проживающих за пределами республики».

На территории Республики Марий Эл зарегистрированы и осуществляют свою деятельность 3 правозащитные организации. В рамках взаимодействия с ними МВД создан общественный совет из числа руководителей этих организаций, общественности и правоохранительных органов.

В г. Йошкар-Оле при Политехническом лицее открыто отделение толерантности. К проведению занятий привлекаются и сотрудники МВД республики. Для формирования толерантного сознания граждан во взаимодействии с Марийской епархией Русской православной церкви и региональным Духовным управлением мусульман по РМЭ ежеквартально проводятся межконфессиональные семинары для представителей различных конфессий, целью которых является достижение гармонии между ними, а также этническими и социальными группами.

Правительством Республики Марий Эл осуществляется поддержка развития центров национальных культур и национально-культурных автономий. Митингов, шествий, демонстраций и других публичных мероприятий, организованных руководителями национальных диаспор, с целью привлечения внимания к национальному вопросу, не проводилось.

В то же время 14 августа 2005 года с 14.00 до 15.00 в столице Республики Марий Эл — г. Йошкар-Оле межрегиональной общественной организацией «Марий ушем» организован и проведен санкционированный правительством РМЭ митинг, целью которого явилось выражение протеста против ухудшения социально-экономического положения в республике и нарушений конституцион-

ных прав и свобод граждан. Количество участников: около 100 человек. В период проведения мероприятия лозунгов, призывающих к изменению конституционного строя России, а также плакатов экстремистской направленности, не выявлено. В митинге также участвовали и жители республики, поддерживающие политику действующей государственной власти РМЭ. Интервью лидеров национальной оппозиции финской телекомпании, снимавшей митинг, и мнения, высказывавшиеся участниками акции в отношении деятельности местной исполнительной власти, не соответствуют реальному положению дел в республике. В связи с этим правительство республики намерено обратиться с иском, чтобы привлечь «Марий Ушем» к ответственности за клевету. Собран весь пакет документов и передан в прокуратуру г. Йошкар-Олы для возбуждения уголовного дела.

За прошедший период 2005 года руководством МВД республики проведены 3 рабочие встречи с руководством Всемарийского совета и лидерами «Марий Ушем». Лидеры указанных организаций зачастую проводят общественно-политические мероприятия с нарушением установленного законом порядка. Во время встреч Председателю Всемарийского совета В.Н. Козлову и Председателю межрегиональной общественно-политической организации «Марий Ушем» М.Ф. Максимовой неоднократно разъяснялись правила проведения митингов, пикетирований и уличных шествий.

Органами внутренних дел в республике проводятся оперативно-разыскные мероприятия на предмет выявления незаконно созданных либо запрещенных общественных, национальных и религиозных организаций, ориентирующихся на насильственные и иные противоправные методы достижения своих политических целей, инспирирующих акции национального и религиозного экстремизма.

Паспортно-визовыми подразделениями, отделением по делам миграции МВД РМЭ осуществляется постоянный контроль за миграционными процессами определенных категорий населения, которые могут быть вовлечены в экстремистские организации национального толка. ОИиОС проведены совместные рейды с ПВО МВД по соблюдению правил регистрации иностранных граждан на территории республики с последующим освещением в СМИ.

Результатом предпринимаемых по профилактике преступности мер явилось снижение количества преступлений, совершенных мари за последние 5 лет. Так, если в 2000 году зарегистрировано 4 487

таких преступлений, то в 2002 году — 1 970, в 2003 — 2004 годах их количество снизилось до 1 540 преступлений.

В 2004 году в общей структуре расследованных преступлений ими совершено 332 преступления, относящихся к категории тяжких и особо тяжких (16,2%), 25 убийств (17,2%), 58 фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью (22,7%), 9 разбоев (7,9%), 44 грабежа (10,5%), 495 краж (26,4%), в том числе 129 квартирных (24,4%), 17 преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (5,8%).

За 7 месяцев 2005 года лицами марийской национальности совершено 132 (АППГ: 166) преступления, относящихся к категории тяжких и особо тяжких, или 12,5% от общего числа расследованных преступлений данной категории, в том числе 47 преступлений (АППГ: 66) против личности (13,5%), 15 (АППГ: 12) убийств (13,2%), 28 (АППГ: 26) фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью (16,2%), 46 (АППГ: 53) квалифицированных краж (4,3%), 11 (АППГ: 43) преступлений в сфере экономики (1,3%).

Говоря о состоянии преступности в целом по Республике Марий Эл, совершенных представителями титульной национальности республики или в отношении них, следует отметить, что приводимая ниже ведомственная статистика может иметь признаки недостоверности, поскольку начиная с 1997 года (Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828) в паспорте гражданина РФ отсутствует графа «национальность», и гражданин сам вправе выбрать свою национальную принадлежность.

Уровень преступности в республике на 10 тысяч населения в 2003 году составил 191,2 преступления, в 2004 году — 237,4 преступления. В пересчете на преступления, совершенные среди жителей республики представителями национальности мари, 51,9 и 53,2 преступления, соответственно.

За 2004 год в пьяном виде марийцами было совершено 122 из 332 тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе 18 из 25 убийств, 34 из 58 фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью.

Касаясь преступлений, совершенных на бытовой почве, следует отметить, что за последние 5 лет их количество в целом остается стабильным и даже имеет отрицательную динамику (765 преступ-

лений в 2000 г., 675 — в 2004 г.). По бытовым причинам совершаются, как правило, преступления против жизни и здоровья граждан. Так, в 2004 году зарегистрировано 15 убийств, 35 умышленных причинений тяжкого вреда здоровью.

С 2000 года в республике наблюдается устойчивое снижение числа преступлений, совершенных несовершеннолетними марийской национальности (с 396 в 2000 г. до 132 в 2004 г.). Так, в 2004 году подростками и с их участием совершено 722 (–5,4%) преступления, среди которых национальности мари — 157 (–8,7%), что составило пятую часть (21,7%) от общего числа преступлений несовершеннолетних.

Количество потерпевших от преступных посягательств, совершенных лицом коренной национальности, также значительно сократилось: с 2 879 в 2000 году до 1 465 в 2004 году, в том числе и в текущем году: с 715 до 669 (–6,4%). Среди всех потерпевших, в отношении которых были совершены противоправные деяния, удельный вес лиц титульной национальности имеет явную тенденцию к снижению. В 2002 году среди 9 419 потерпевших мари составили 1 864 или 19,8%, в 2003 году из 10 790 — 1 377 (12,8%), в 2004 году из 14 003 — 1 550 (11,7%) и за январь — июль 2005 года из 10 084 — 661 (6,6%).

Начиная с 2001 года количество преступлений, совершенных в отношении мари, снижается (исключение составил 2004 г. +12,6%), в 2001 году — 4,4%, в 2002 году — 51,1%, в 2003 году — 26,1%.

Тенденция сокращения числа зарегистрированных преступлений в отношении лиц национальности мари сохраняется и в текущем году. Так, в январе — июле 2005 года их количество составило 910 преступлений (–4,0%). Меньше совершено тяжких и особо тяжких преступных посягательств (–20,1%, с 224 до 179), преступлений против личности (–26,5%, с 83 до 61), в том числе убийств (–10%, с 20 до 18), умышленного причинения тяжкого вреда здоровью (–25,7%, с 35 до 26), квалифицированных краж (–13,3%, с 90 до 78).

Аналогичная тенденция отмечается по преступлениям против личности, совершенным в отношении марийцев. В 2002 году совершено 129 таких преступлений (в том числе 10 убийств, 13 умышленных причинений тяжкого вреда здоровью, 1 изнасилование, 31 угроза убийством, 52 нанесения телесных повреждений различной степени тяжести), в 2003 году — 57 (4 убийства, 3 умышленных причинений тяжкого вреда здоровью, 10 угроз убийством,

24 нанесения телесных повреждений различной степени тяжести), в 2004 году — 68 (1 убийство, 4 умышленных причинений тяжкого вреда здоровью, 12 угроз убийством, 31 нанесение телесных повреждений различной степени тяжести).

За последние годы фактов проявлений экстремизма в республике не зарегистрировано. Сведений о попытках регистрации в Управлении Федеральной регистрационной службы по РМЭ организаций экстремистского толка не поступало. Фактов пропаганды идей разжигания религиозной, политической, межнациональной вражды эмиссарами экстремистских организаций не выявлено. К уголовной ответственности лица, причастные к подготовке и совершению экстремистских акций, не привлекались.

Анализируя преступления, совершенные лицами коренной национальности республики и в отношении мари, можно сделать вывод об отсутствии каких-либо преобладающих криминальных посягательств, связанных с национальной принадлежностью.

В связи с изложенным следует отметить, что преступления, совершаемые как коренными жителями республики, так и в отношении них, не носят ярко выраженного национального оттенка. Преступность как социальное явление присуща представителям всех национальностей, проживающим на территории Республики Марий Эл. Раздувание беспочвенной спекулятивной политической кампании вокруг так называемых нарушений прав человека в Марий Эл считаем контрпродуктивным, не отвечающим действительным национальным интересам марийского этнического меньшинства, в частности, и финно-угорских народов в целом.

В целях недопущения совершения преступлений экстремистского характера, разжигания национальной розни, стабилизации межнациональной ситуации, соблюдения сотрудниками МВД Республики Марий Эл законности в 2005 году планируется проведение следующих мероприятий:

1. Активизировать профилактическую работу и проведение рабочих встреч со всеми руководителями национальных общественных объединений, правозащитных организаций, религиозных конфессий по недопущению совершения преступлений экстремистского характера, разжигания национальной розни, стабилизации межнациональной ситуации.

2. Продолжить установление доверительных отношений в молодежных криминальных группировках, в том числе национальной и религиозной направленности, с целью получения упрежда-

ющей информации о готовящихся преступлениях экстремистского характера, направленных на дестабилизацию общественно-политической ситуации в республике.

3. Продолжить на постоянной основе освещение в печатных и электронных СМИ деятельности милиции по расследованию и раскрытию преступлений, особенно совершенных на почве национальных взаимоотношений и получивших наибольший общественный резонанс.



О.Н. Смирнова

Морально-психологические особенности расследования преступлений, совершенных этническими группами

На современном этапе межнациональные конфликты, экономическая и социальная нестабильность привели к высокому уровню миграции населения. Несмотря на принимаемые меры, проблема незаконной миграции остается острой. По экспертным оценкам, в настоящее время в России находится от 700 тысяч до 1,5 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих права пребывания в стране¹. Происходящие процессы не могли не оказать негативного влияния на криминогенную обстановку как в России в целом, так и в отдельных ее областях и регионах.

Ранее большинство ученых склонялись к мнению, что этничность будет постепенно терять свое значение в жизни людей вследствие тенденций модернизации, развития гражданского общества и личного индивидуализма². Однако этническая память нередко активно и целенаправленно культивируется этноэлитными лидерами в корыстных интересах в сторону усиления этнического от-

¹ См.: Об итогах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и служебно-боевой деятельности внутренних войск МВД России в 2003 году и задачах на 2004 год: Директива МВД России от 23 марта 2004 года.

² См., например: *Скворцов Н.Г.* Этничность: социологическая перспектива // Социологические исследования. — 1999. — № 1. — С. 21.

чуждения. Она проявляется в земляческой изолированности, традиционализме, недоверии и вражде не только к другим народам, но и к определенной части своего собственного этноса. Члены локальных этнических групп обычно бывают особенно чувствительны и мнительны¹. Они в свою очередь провоцируют ухудшение национальных отношений в регионе, рост притязаний между этносами, на этой основе активизируется их противоправная деятельность, их действия зачастую носят криминальный характер. Все это находит воплощение в формировании этнических преступных групп (далее — ЭПГ), в том числе организованных.

О возрастании по всей России активности этнических преступных формирований, имеющих связи с диаспорами в ближнем и дальнем зарубежье, было отмечено в выступлении представителя МВД России на международной конференции, проводимой в Милане².

Так, в 1999 году было выявлено 2 369 организованных этнических преступных групп (далее — ОЭПГ), в которые входило 9 547 членов, из них привлечено к уголовной ответственности 3 933 человека, в том числе: с коррумпированными связями — 213, международными связями — 577, межрегиональными — 1 294, которыми совершено 2 821 преступление, в 2000 году выявлено 3 667 ЭОПГ, в которые входило 14 972 члена, из них привлечено к уголовной ответственности 3 222 человека, в том числе с коррумпированными связями — 323, международными связями — 1 363, межрегиональными связями — 2 319, которыми совершено 4 938 преступлений. В период по 2003 год также ежегодно выявлялось более чем по 3 000 ОЭПГ, количество членов в которых составляло более 10 000 человек, привлекалось к уголовной ответственности ежегодно более 1 800 членов ОЭПГ, которыми было совершено от 2 202 до 2 783 преступлений ежегодно³.

Несомненно, этнические преступные группы обладают национально-психологическими особенностями, которые являются важ-

¹ См.: Полянский В.С. Историческая память в этническом самосознании народов // Социологические исследования. — 1999. — № 3. — С. 16.

² См.: Выступление представителя МВД России на Международной конференции, проводимой комиссией по борьбе с мафией Парламента Италии при содействии национальной полиции Италии (Милан, 18 марта 1999 г.) // Информационный бюллетень Следственного комитета при МВД России. — 1999. — № 3(100). — С. 7—8.

³ По данным ГИАЦ МВД России.

ным элементом при формировании данных групп и находят свое выражение в преступлениях, совершенных ими. А.Г. Колесникова¹ указывает, что национально-психологические особенности людей не являются фатальным даром природы, они — продукт длительного исторического развития. Факторами, влияющими на формирование национально-психологических особенностей, являются экономические и социально-политические условия жизни. Экономическая жизнь, общественные отношения, государственное устройство, классовая борьба, господствующая идеология, религия, быт, а также межнациональные отношения, гнет или его опасность, войны, завоевания — все это порождает некоторые общие особенности в психологическом складе нации.

В результате распада СССР общественно-политические, экономические перемены в России выявили всю сложность межнациональных отношений. В новых условиях под действием заинтересованных политиков, средств массовой информации, этнонациональных групп и отдельных этносов растет число конфронтаций. Кровное родство, единая религия, язык, общность обычаев и традиций, проживание на одной административной территории с большей силой проявляют чувство солидарности этносов в конфликтной ситуации.

Конфликт, как правило, начинается там, где имеется (пусть даже в незначительной степени) ущемление интересов со стороны другой этнической общности, а также нежелание находиться в подчинении, снижение материального, социального положения, и выступает как реакция индивидов на происходящее. На базе чувств ущемленности интересов, достоинства, вызванных историческим прошлым по отношению к малочисленным народам, формируются этнические противоборствующие «единства».

На наш взгляд, целесообразно этнические преступные группы подразделять по следующим основаниям:

1. По характеру возникновения и степени организованности:
 - случайно или ситуативно объединившиеся (при отсутствии признаков предварительного сговора);
 - созданные по предварительному сговору с целью совершения преступлений без признаков внутренней организации и структуры;
 - устойчивые, организованные.

¹ См.: Колесникова А.Г. Национально-психологические особенности иностранных граждан (социально-психологические основы общения с иностранными гражданами). — М., 1998. — С. 45—46.

2. По структуре:

- однородные;
- со сложной структурой и распределением функций и ролей.

3. По признаку:

- землячества (выходцы из одной местности, республики);
- общих религиозных взглядов;
- миграция из стран зарубежья, в том числе СНГ, в один регион России;
- родственных связей и т. д.

На основании статистических данных ГИАЦ МВД России можно выделить следующие организованные этнические преступные группы:

Год	1999	2000	2001	2002
Принадлежность ОЭПГ	Совершено преступлений / Задержано лиц	Совершено преступлений / Задержано лиц	Совершено преступлений / Задержано лиц	Совершено преступлений / Задержано лиц
Чеченские	1647 / 683	2316 / 348	1477 / 217	1172 / 113
Азербайджанские	1481 / 685	2686 / 402	2146 / 241	1918 / 242
Армянские	764 / 339	1536 / 242	1266 / 152	1085 / 147
Грузинские	671 / 307	1242 / 175	991 / 111	892 / 116
Таджикские	596 / 296	1377 / 361	1127 / 204	872 / 180
Татарские	184 / 72	1191 / 43	212 / 34	193 / 36
Казахские	96 / 46	208 / 37	155 / 26	111 / 22

Из указанных выше статистических данных следует, что на территории России стабильно, даже с некоторым ростом, просматривается преступная деятельность этнических групп.

Однако, на наш взгляд, снижение количества зарегистрированных преступлений, совершенных членами отдельных групп, в том числе чеченскими, говорит не о снижении их активности и прекращении преступной деятельности, а о более законспирированных и тщательно готовящихся действиях, что осложняет про-

ведение оперативных и следственных действий по документированию и доказыванию совершенных ими преступлений.

Кроме того, существенное ограничение возможностей для действий экстремистов на территории Кавказского региона может привести к росту с их стороны попыток переноса террористической инфраструктуры в другие регионы Российской Федерации, где под видом различного рода этнических землячеств, благотворительных организаций и религиозно-культурных центров может быть развернута преступная деятельность данного характера¹. Поэтому компетентный подход, профессиональная организация прогнозирования, выявление факторов риска, предупреждение и нейтрализация сфер и зон этой деятельности могут существенно снизить вероятность ее разветвления².

Одним из основных способов обеспечения успеха борьбы с терроризмом, независимо от компетенции, являются оперативно-разыскные и разведывательные мероприятия. Только своевременная и достоверная информация о наличии и подготовке террористических групп к совершению террористических акций позволяет целеустремленно и своевременно организовать превентивные меры по их предупреждению и осуществить специальную операцию по ликвидации террористических групп. Одним из приоритетных направлений в данной сфере деятельности является оперативное обслуживание, защита стратегически важных объектов от возможных нападений со стороны террористов.

Наряду с этим также одним из важнейших направлений деятельности органов внутренних дел является противодействие такому крайне опасному проявлению уголовного терроризма, как захват заложников и похищение людей; выявление, раскрытие и расследование преступлений, совершенных с использованием взрывчатых веществ и взрывных устройств (ВВ и ВУ). И здесь важнейшим элементом работы является выявление каналов незаконного оборота ВВ, а также источников их поставки, поскольку пере-

¹ См.: Практика деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению религиозного экстремизма и терроризма на территории ЦФО с предложениями по ее совершенствованию: Аналитический обзор ВНИИ МВД России. — М., 2004. — С. 3—4.

² См.: *Полежаева С.А.* Организация работы с преступлениями террористического характера, укрепление взаимодействия служб органов внутренних дел с другими субъектами антитеррористической деятельности на основе расширения форм их сотрудничества. — М., 2002. — С. 6.

крытие тех и других в наибольшей степени способствует снижению уровня указанных преступлений¹.

Следует отметить, что данный вид преступлений имеет высокую латентность, в значительной степени обусловленную тем обстоятельством, что зачастую лица, их совершающие, являются представителями многочисленных этнических диаспор. Проведение оперативной работы, а также следственных действий по возбужденным делам в их среде крайне затруднено наличием языкового барьера, который осложняет установление контакта с этносами, усугубляет сложность проведения следственных действий. Эта проблема зачастую возникает уже с момента прибытия на место преступления, в район проживания или нахождения этнических диаспор. Незнание сотрудниками правоохранительных органов языка этнических групп, местных обычаев, традиций, культуры, религии влечет за собой порой нежелание даже законопослушных граждан оказать содействие в раскрытии преступления, создание конфликтных ситуаций. Поэтому сотрудники оперативных служб, следственных подразделений, участковые уполномоченные МОБ должны получать в учебных центрах УВД основательную подготовку, определяемую спецификой национальных обычаев, культур, образа жизни, характеров, духовных ценностей, религиозных взглядов и направлений того региона, края и области, где проходят службу.

Борьба с преступлениями, совершенными этническими группами, осложнена также еще рядом проблем. Так, например, данные преступные группы, как правило, не теряя контактов с исторической родиной, действуют на территории сразу нескольких областей и регионов, стран ближнего зарубежья. Преступная направленность ЭПГ, их принадлежность, структура этнического состава могут отличаться в связи с имеющимися различиями в географическом расположении регионов, наличием в них тех или иных сырьевых ресурсов, промышленных объектов, финансово-экономических, политических структур, уровня развития региона. Однако практически во всех случаях большую сложность при расследовании преступлений представляет этническая изолированность, общность интересов, круговая порука, наличие национально-психологического микроклимата в группе, осуществление активного противодействия правоохранительным органам при установлении истины. При этом противодействие, как правило, осуществляется путем использования

¹ См.: Аналитический обзор ВНИИ МВД России. — М., 2004. — С. 4—5.

СМИ, религиозных, национальных объединений и организаций как со стороны самих подозреваемых (обвиняемых), так и со стороны адвокатов, представляющих их интересы, а также этносов, разделяющих их взгляды, придавая законным действиям правоохранительных органов надуманную заказную политическую окраску. Данные факторы осложняют процесс обнаружения и задержания виновных лиц — членов этнических групп, установление мест сбыта и хранения предметов и ценностей, добытых преступным путем, а также используемых при совершении преступлений и т. д. Поэтому очевидно, что без надлежащих оперативных позиций в среде организованной преступности, сформированной на этнической основе, осуществление контроля над ее деятельностью со стороны правоохранительных органов не является реальным.

Актуальность и значение работы органов внутренних дел по пресечению деятельности различного рода экстремистских религиозных центров, имеющих выход на зарубежные террористические и разведывательные структуры, в значительной степени обусловлены непрекращающимися попытками активизации противоправной деятельности указанных структур.

Так, по данным управления юстиции в настоящее время только на территории Оренбургской области зарегистрировано около 100 мусульманских организаций, 30 национальных общественных объединений, два учебных заведения по преподаванию ислама (медресе). Оперативными службами из числа ранее обучавшихся в данных медресе было установлено 6 человек, причастных к терактам, совершенным на территории России; пресечена деятельность чеченской организованной этнической преступной группы (ОЭПГ) в составе 10 человек с международными связями, занимавшейся вымогательствами. Лидер — Рахматуллин А.С. являлся настоятелем мечети «Хусаиния» г. Оренбурга¹.

В результате изучения уголовных дел было установлено, что ОЭПГ до момента разоблачения совершают от 5 и более 40 преступлений. В каждой группе имеется по 1—3 активных члена.

Имеющийся опыт показывает, что зачастую финансирование экстремистских религиозных организаций и групп осуществляется зарубежными исламскими организациями, в том числе экстремистской направленности. В отдаленной же перспективе создание партий

¹ См.: Архив Акбулакского райсуда Оренбургской области. Уголовное дело № 47/89, 1999.

по этническому или конфессиональному признаку может стать одной из главных причин обострения межнациональных и межрелигиозных отношений в Российской Федерации¹. В этом случае успешное выполнение поставленных задач будет зависеть от наличия отлаженной системы координации и взаимодействия между различными правоохранительными органами, осуществления взаимодействия с общественными объединениями и организациями, в том числе религиозными.



*Г.Н. Муртазаева
В.А. Некрасов*

Проблемы дискриминации репатриированных народов в контексте отношений ОВД и представителей субэтносов автономной Республики Крым

Ситуация в Украине резко отличается от ситуации в России. Собственно говоря, на мой взгляд, на сегодняшний день проблемы межэтнических конфликтов в Украине нет. Объяснить это довольно просто, по-моему. Во-первых, действие Закона «О миграции», действия регистрационных служб — они абсолютно отличительны от российских. На сегодняшний день у нас в Украине официально 47 млн. человек. Процент движущегося населения: выходцы с Северного Кавказа — он минимален. И даже те, которые приезжают в Украину, являются представителями среднего слоя. Как было сказано одним из выступающих, только бедные совершают преступления по этническому признаку. В Украине бедных представителей Северо-Кавказского региона практически нет.

Что касается чеченцев, то недавно были депортированы 200 чеченцев, проживающих на территории Украины без регистрации. Остальные проживают совершенно легально, по договоренности между спецслужбами России и Украины. Насколько я владею информацией, на сегодняшний день по Киеву межэтнических орга-

¹ См.: Аналитический обзор ВНИИ МВД России. — М., 2004. — С. 7.

низованных преступных группировок всего четыре. И созданы они не по этническому признаку, поскольку у нас дискриминации подвержены не лица кавказской национальности, а лица российской национальности. Поэтому они создают соответствующие группировки, и на этом фоне эти группировки, в общем-то, многонациональны.

Мы все знаем, что Крым — многонациональный регион. Если Украина представлена в основном только украинцами, то в Крыму исторически проживало большое количество различных национальных слоев, а именно: крымские татары, греки, русские, украинцы. Мы знаем, что историческая наука, она не может быть объективной. Она, как правило, субъективна, потому что предлагается той или иной стороной. То, что касается статуса репатрианта как такового в Крыму, он просто не может быть, потому что не был принят Закон «О реабилитации». Изначально возвращающиеся крымские татары на начало 90-х годов представляли меньшинство по проживающему населению. Народ этот по своей ментальности — не воины. Изначально это народ, который занимался тем, что пытался каким-то образом обустроиться на своей земле, работая на этой земле и живя на этой земле. Если посмотреть статус спецпоселенца и статус человека, реабилитированного как такового, т. е. все возможные последствия реабилитации, они заключаются в каких-то реальных действиях. Дискриминация в данном случае в Крыму проявляется в том, что невозможно участие крымских татар в органах управления, органах исполнительной, законодательной власти. Но то, что касается невозможности их участия в приватизации земель и невозможности проживания на южном берегу, то объяснить данный конфликт можно совершенно четко. Исторически сложилась общность как таковая — крымский народ. Этим людям испокон веков вдалбливалась идеология, что если кто и возвратится на эти земли, то совершенно неправомочно начнет захватывать все, что у них есть. И соответственно, психологический дух противоречия присутствовал всегда. Все время возвращения и адаптации крымских татар можно поделить на три периода:

— первый период — 1990—1995 годы, когда была разработана государственная программа, связанная с обустройством крымских татар;

— второй период — 1995—1999 годы, когда была разработана схема развития и размещения крымских татар;

— третий период — 1999—2004 годы, когда были разработаны также схемы развития и размещения возвращающихся и адаптирующихся крымских татар на территории Крыма.

Отдельной строкой бюджета процесс возвращения финансировался Украиной все эти годы. При этом если говорить о конфликтах и о дискриминации как таковой, констатация фактов того, что на сегодняшний день чувствуют себя и крымские татары, и греки, и болгары, и немцы плохо на крымской земле, по-моему, неверна. Что же касается различных судебных разбирательств, прецеденты были. Если возвратиться опять же к цифрам, на сегодняшний день возвратилось и задействовано трудоспособного населения 240 тысяч крымских татар, 10 тысяч немцев. И самое показательное в Крыму — это два фермерских хозяйства, которые возглавляют немцы.

Количество прецедентных случаев по национальному признаку, которые есть в любом государстве, где есть многонациональный состав, если пойти по хронологии событий, на сегодняшний день уменьшилось. Чем это объяснить? Тем, что в органы МВД стали поступать достаточное количество крымских татар. На все население Крыма на сегодняшний день из числа крымских татар 4 начальника милиции на областном уровне на южном берегу Крыма. Исполнительную власть в Бахчисарае, где наибольшее количество крымских татар, — тоже представляют крымские татары. Где-то себя оправдала, а где-то и проиграла идея компактных поселений по национальному признаку. Реакция местного населения на то, что выделяются денежные средства исключительно для возвращающихся именно крымских татар, а не для Крыма в целом, — неприятна, и в силу этого возникали конфликты. Поэтому, на мой взгляд, есть определенные противоречия, но они разрешимы. То, что касается взаимодействия с представителями власти, то здесь нельзя рассматривать только МВД в ситуации разрешения конфликтов.

Мы, все здесь присутствующие — разные. Мы разные по разным причинам: по этнической принадлежности, по отношению к какой-нибудь нации. И в этом есть определенные плюсы и минусы. Но, тем не менее, есть один очень важный момент. Хотя мы все разные, но соответствующим образом должны жить и сосуществовать вместе на условиях компромисса, т. е. толерантного отношения друг к другу независимо от того, раздражают ли меня ваши субъекты как другого индивида или другой социальной группы, раздражают ли меня какие-то негативные вещи или не совпадают с моими

устоями, моими нормами, моей культурой. Иначе, в противном случае, сосуществование такое невозможно. Поэтому и рождаются дискриминационные процессы, которые говорят о том, что отсутствие равенства в чем-то дает возможность к различным кривотолкам. Потребность всего общества — ликвидация каких-то дискриминационных процессов. Есть такой принцип: измените человека, и он будет изменять окружающий вас мир.

Перейдем к другим — мотивационным процессам. Если мы будем рассматривать правоохранительные органы как самостоятельный субъект борьбы с дискриминационными процессами или решения проблем, связанных с дискриминационными процессами, то это будет типичная ошибка. Это будет неправильно, потому что мы сформируем модель, которая будет недейственной, какие бы мы элементы в эту модель не заложили. Тому есть объективные причины, о чем уже было сказано. Выступающая ранее коллега О.Н. Смирнова говорила о том, что велики масштабы различных этнических групп, которые совершают те или иные преступления. Я работаю в правоохранительных органах, профессионально занимаюсь разведывательной деятельностью, консультирую криминальную разведку главного управления по борьбе с организованной преступностью в различных вопросах. Мне приходится изучать эти проблемы, потому что надо обеспечить вопросы, связанные с внедрением наших штатных профессиональных сотрудников в различные организованные преступные группировки. Объективно проблема этнических преступных групп действительно есть. И это накладывает определенный отпечаток на мотивы, скажем, славянского населения на решение этой проблемы. Второй момент. Мы знаем, что страны бывшего СССР в постсоветский период пережили различные события, связанные с депортацией порой целых народов. В частности, семья нашей коллеги была депортирована как представитель крымско-татарского народа в Узбекский регион. Многие народности практически мигрировали. Депортации не подвергались, может быть, лишь славянские регионы. Отсюда возникает объективная причина порождения недоверия на государственном уровне: другая страна, другой народ — это источник агрессии.

Есть вторая причина, которую необходимо затронуть. Как бы то ни было, мы всегда живем в условиях соперничества. Каждое государство выживает в зависимости от информативности, организации своей работы, уровня культуры. Известно, что денежные средства начинают стекаться туда, где эффективнее организован тот или

иной процесс. Безусловно, те государства, которые на социальном, образовательном, культурном уровне гораздо выше других, притягивают к себе денежные массы и соответствующим образом притягивают к себе тех людей, которые хотели бы иметь определенный уровень жизни взамен на свои профессиональные знания. Население, этнос, не способный конкурировать, зачастую паразитирует, в результате совершая любые противоправные деяния. Потому что, если эта ниша, которая сопровождает развитие общества, существует, они занимают нишу именно в криминальной сфере, потому что в этом плане они могут конкурировать. И, безусловно, эту проблему необходимо решать на государственном уровне, меняя концепцию: поднимать образовательный ценз, культурный уровень нашего народа, дать возможность религиозным конфессиям развиваться и воспитывать в духе уважения, толерантности к различным группам людей. Тем самым, это те институты, через которые государство, не вкладывая никакие средства, получает возможность развиваться и расти.



Т.Г. Погодина

Патофизиологические особенности этнической толерантности и их влияние на деятельность сотрудников органов внутренних дел

Этническая толерантность (гр. *ethnos* — род, племя, народ и лат. *tolerantia* — терпение, снисхождение) трактуется современными исследователями как «особая черта любого этноса, как неотъемлемый элемент структуры этнического менталитета, ориентирующегося на терпимость, признание легитимности «чужой правды», отсутствие или ослабление реакции на какой-либо неблагоприятный фактор в межэтнических отношениях»¹. Этническая толерантность — этическая основа любой эффективной коммуникации в многонациональном государстве.

Под воздействием различных факторов этнотолерантность может трансформироваться в свою противоположность — интолерант-

¹ *Тавадов Г.Т.* Этнология: Словарь-справочник. — М., 1998. — С. 516.

ность (лат. in — «не» и tolerantia — терпимость). Этническая интолерантность связана с понятием дискриминации по национальному признаку, выражающейся прежде всего в неприязненном отношении к лицам других национальностей, ограничении при приеме на работу, физическом насилии по отношению к лицам других национальностей, ограничении при продвижении на руководящие должности, при поступлении в учебные заведения. Нужно также учитывать, что психологи разделяют понятия реальной и воспринимаемой дискриминации. В зарубежной литературе с этими понятиями связана теория интегральной воспринимаемой угрозы¹. Согласно данной теории на создание негативных установок в отношении этнических субгрупп, помимо реального конфликта, могут влиять другие субъективные факторы: групповая идентичность, уровень знаний о членах группы, соотношение статусов групп. Для того чтобы возникло чувство дискриминации, реальные дискриминационные действия со стороны доминирующей группы необязательны. Достаточно факта различия в отношении статусов, в нормах и ценностях групп. Все это может привести к негативным стереотипам и воспринимаемой дискриминации.

Существуют различные подходы к изучению этнотолерантности, в том числе медико-биологический, с точки зрения основных процессов, происходящих в центральной нервной системе и лежащих в основе восприятия, мышления и основных поведенческих актов.

С точки зрения нейропсихологии, любой акт отражения действительности следует рассматривать как прямую связь в системе «человек — окружающая среда». Поступившая в мозг информация в форме образов впечатления синтезируется, в частности, за счет сопоставления уже имеющихся представлений с новым образом. Обратной связью этой системы служит отношение человека к соответствующим объектам или обстоятельствам действительности. Такое отношение «составляет активную форму психического действия и в соответствии с накопленным опытом выступает в форме: направленного психомоторного акта — действия; речедвигательного акта — словесного выражения»².

¹ См.: *Лебедева Н.М.* Этническая идентичность, статус группы и тип расселения как факторы межгрупповой интолерантности / Н.М. Лебедева, А.Н. Тарко // Психологический журнал. — 2005. — Т. 26. — № 3. — С. 52.

² *Лакосина Н.Д.* Медицинская психология / Н.Д. Лакосина, Г.К. Ушаков. — М., 1994. — С. 39.

Таким образом, любое действие осуществляется по принципу условного рефлекса, имеющего части: афферентную (восприятие), центральную (аналитическую) и психомоторную (поведенческую). Еще академик И.М. Сеченов, подытожив свой труд в книге «Рефлексы головного мозга» (1863), даже психическое действие (мысль) рассматривал как особый рефлекс, где есть части начальная и центральная, а оставшаяся треть (внешнее отражение) заторможена. При этом психическая деятельность — категория приобретенная, формирующаяся в постнатальный период под влиянием установок, традиций, социума.

Патологические условные рефлексы могут формироваться вследствие фиксации в долговременной памяти тех состояний, которые возникают в мозге под влиянием патогенного агента. Эти состояния воспроизводятся в ответ на условный раздражитель, и идет формирование патологической временной связи¹.

Таким образом, в результате социальных коммуникаций в центральной нервной системе формируется определенная функциональная система, имеющая свой морфологический и биохимический субстраты. Этническая интолерантность также может быть результатом условного рефлекса, в формировании которого важнейшую роль играют устойчивые стереотипы определенного социального среза, находящие отражение в средствах массовой информации. Журналисты, к сожалению, часто употребляют конфликтные лексемы: «чеченские бандиты», «афганские террористы» и т. д. Здесь этноним сочетается с оценкой. Очень часто упоминается выражение «лица кавказской национальности» в связи с террористическими актами. Это способствует формированию и закреплению этнической интолерантности. По данным В.Н. Павленко, «молодое поколение допускает возможность и считает правомерным иметь дискриминирующие представления, менее правомерно — выражать их в речи и наиболее предосудительным — вести себя в соответствии с этими представлениями»².

В результате у индивидуума, особенно в условиях борьбы с терроризмом, при столкновении с модально-специфическими стимулами, сопряженными с определенными этническими признаками, воспроизводятся стереотипные реакции, выражающиеся

¹ См.: *Крыжановский Г.Н.* Общая патофизиология нервной системы. — М., 1997. — С. 49.

² *Павленко В.Н.* Развитие толерантности: теоретические и эмпирический аспекты // Психологический журнал. — 2003. — Т. 25. — № 2. — С. 135.

в первую очередь повышенным уровнем тревожности, подавляемой агрессии. Из-за блокирования сознанием агрессия не может удовлетворяться, и наблюдается ретрофлексия (удержание в себе). На бессознательном уровне могут нарастать чувство страха и чувство вины. На невербальном уровне ретрофлексия чаще всего выражается в так называемых мышечных блоках, различных дисфункциях в работе внутренних органов из-за мышечного спазма.

Особое значение этнотолерантность имеет в деятельности сотрудников органов внутренних дел. У них, прежде всего, сформирован так называемый феномен настороженности, безусловно, необходимый при несении службы. Он проявляется постоянной готовностью к отражению угрозы нападения, повышенным уровнем бодрствования и концентрацией внимания на малейших физических параметрах окружающей среды, выраженной гиперестезией. Заметная подозрительность выражается навыком активного деления всех окружающих по принципу «свой — чужой», причем «чужой» априори идентифицируется с образом врага. Этот феномен носит выраженный психофизиологический характер. Формируется патологическая функциональная система в центральной нервной системе, затрагивающая эмоциональные, поведенческие, двигательные акты. Причем данная патологическая система активизируется теми стимулами, которые вызвали нарушение (модально-специфическими). Среди прочих это может быть цвет кожи, глаз, форма черепа и другие, характеризующие принадлежность к определенной этнической группе. Под действием модально-специфических стимулов воспроизводится привычный стереотип действий, приводящий при недостаточном контроле сознания к неприятным последствиям в виде агрессии, поведенческих актов и пр. Этническая интолерантность, связанная с определенными стимулами (этническими признаками), может входить в структуру симптомов пограничных нервно-психических заболеваний, в том числе в структуру посттравматического стрессового расстройства участников боевых действий. В связи с этим все комбатанты, а также пережившие экстремальные ситуации нуждаются в проведении мероприятий медико-психологической реабилитации.

С другой стороны, принадлежность к «своим» по этническим признакам притупляет бдительность, а эти «свои» не всегда являются законопослушными гражданами.

Таким образом, с точки зрения нейропсихологии, средством профилактики этнической интолерантности является создание

функциональной антисистемы, связанной с определенными модально-специфическими признаками путем бесед, положительных примеров, изучения истории, культуры субгрупп, воздействий через средства массовой информации, а также, при необходимости, индивидуально — путем целенаправленной переработки травмирующего события до полного осознания всех обстоятельств травмы и истинного ее значения с точки зрения обыденной жизни.

Нужно помнить также, что этническая интолерантность, сопряженная с нескрываемой агрессией, не поддающаяся сознательному разубеждению путем логических доводов, может быть бредовой, являющейся признаком психопатологии. В таких случаях без психокоррекции с привлечением специалистов-психиатров не обойтись.



М.М. Родионов

Привлечение на службу в правоохранительные органы представителей этнических меньшинств как один из способов реформирования правоохранительной системы

Одна из программ общественной правозащитной организации, представителем которой я являюсь, связана с темой нашего обсуждения — это привлечение представителей этнических меньшинств к работе в милиции (полиции). Я думаю, нет смысла доказывать, что актуальность тех процессов, которые связаны с усиливающейся миграцией населения, с созданием очень сложного, не всегда сбалансированного этнического коктейля, который сегодня представляет наша страна и крупные и даже малые города, очевидна. Причины понятны: политическая и экономическая нестабильность, отсутствие адекватной миграционной и интеграционной политики и т. д. Прежде всего, население сталкивается с проблемой, которая предполагает ненасильственное сосуществование различных культур. Это выражается и в росте преступлений на почве ненависти. К сожалению, повседневная практика в нашем городе дает огромную пищу для доказательства этого тезиса. Но проблемы, с которыми сегодня сталкиваемся мы, это не со-

всем новые для Европы и даже для всего мира проблемы. Дело в том, что эти бурные миграционные процессы затронули и Европу, и весь мир. И у наших зарубежных коллег есть (я не говорю, что нет проблем, проблем много) очень ценный опыт решения всех этих проблем. В частности, то что касается роли активного субъекта этого процесса — милиции (полиции). Зарубежные коллеги придерживаются мнения, что структура, в том числе этническая структура полиции, должна отражать структуру общества. И только тогда деятельность полиции будет эффективна. То же самое, очевидно, вынуждены будут признать и жители России, хотя такая постановка проблемы для нас, согласитесь, не очень привычна. Но если добиться такого соответствия, адекватности структуры милиции и населения, то в известной степени стало бы возможным преодоление недоверия граждан к милиции. И одним из путей решения будет привлечение на службу в милицию представителей этнических меньшинств.

Одним из важных и интересных документов Совета Европы является Европейский кодекс полицейской этики, на базе которого созданы аналогичные национальные документы стран — участников Совета Европы. Первое, что необходимо сделать — учесть этот опыт. В документе говорится: «Общеизвестно, что отношение населения и полиции улучшается, если кадровый состав полиции отражает многообразие общества, которому она служит». И многое делается в этом направлении. Присутствующий здесь американский коллега не даст мне соврать, что привлечение этнических меньшинств к службе в полиции поощряется чрезвычайно. Более того, полицейскому офицеру в США доплачивается за знание любого разговорного языка. Не дипломом подтвержденного, а просто способность общаться на русском, итальянском, китайском, иврите — любом, отличном от английского. Считается, что он будет более эффективно работать, допустим, в китайском квартале, где он знает язык, культуру, психологию и многое-многое другое, что в известной степени снимает то психологическое напряжение, которое создается при встрече представителя национального меньшинства с представителем власти. Здесь можно провести параллель с теми проверками документов, которые проводятся в крупных городах, на станциях метро. По какому признаку? По признаку загорелости, курчавости, носатости и прочему, т. е. чисто внешнему. Какое ощущение это вызывает у людей, привлечших своей внешностью? Всех не проверяют, а проверяют только меня, пото-

му что я более загорелый. Соответствующим образом реагирует и остальное население. Значит они какие-то не такие. Значит тут что-то не так. Просчитать этот психологический эффект — это задача для исследователей-психологов. Возможно, нам придется реабилитировать от болевого синдрома не только людей, возвращающихся из горячих точек, но и все население, чтобы снять привычное предубеждение к инаковыглядещему. Конечно, этому можно найти оправдание.

Огромный опыт существует у наших голландских коллег. Они, кстати, одними из первых затронули эту тему. Еще в 1996 году была принята так называемая Амстердамская хартия, которая называется: «Охрана правопорядка силами полиции в полиэтническом обществе». Проанализировав ситуацию у нас, мы пришли к выводу, что, если не брать во внимание, что министр внутренних дел в России татарин, среди среднего и старшего начальствующего состава можно найти соответствующих представителей Кавказа и Закавказья. И согласитесь редко можно встретить милиционера, который непосредственно контактирует с населением, неславянской внешности. Я думаю, что психологический эффект контроля операций «Вихрь-антитеррор» был бы менее болезненным, если бы проверку документов проводили представители власти, этнически близкие проверяемой группе, с напарником-русским. В инструкции наших зарубежных коллег по привлечению этнических меньшинств в полицию рекомендуется, что нельзя запускать в китайский квартал одного китайца без напарника-некитайца. Иначе возможна какая-то необъективность. Думаю, что здесь больше предубеждения, чем реальных фактов. Есть факты «крышевания», но они есть не только по этническому признаку. В нижнем звене нашей милиции, особенно в ППС, непосредственно контактирующей с населением, вы фактически не увидите представителей других национальностей. Почему не идут на работу в милицию? Дело в том, что официальных барьеров в приеме сейчас нет. Не идут по каким-то другим причинам. И это, очевидно, более интересный вопрос, и сейчас задача № 1 — выяснить, в чем же причина. Низкая зарплата, например. Низкая престижность. Почему мы вынуждены набирать в милицию, а не отбирать, как, например, в Сан-Франциско. Где кандидаты стоят на очереди и можно выбрать по интеллектуальным, моральным, физическим и другим качествам человека. Наша же задача — набрать. Висит объявление: до 35 лет, здоровый, прослуживший в армии. И при этих условиях

не идут. В Санкт-Петербурге до 60% — некомплект в ППС. Думаю, и это в какой-то мере можно было бы сгладить, если бы мы привлекали более широко представителей этнических меньшинств.

Конечно, отсутствие документов, которые тормозили бы прием, еще не все. Есть руководитель, который решает кадровый вопрос, и у него могут быть предрассудки. Причин много. Можно проследить и замерить карьеру человека, начиная с его учебы. Поступившие и отсеянные в учебных центрах, в средних специальных школах милиции. По какой причине абитуриент отсеян? Как это связано с его этническим происхождением? Проследить его карьеру. Не мешают ли впоследствии выпускнику. Опасается ли сотрудник предубеждения со стороны своих русских коллег в отношении себя впоследствии. На сегодняшний день приходится констатировать, что наша милиция не может справиться с этой проблемой по двум основным причинам: во-первых, взаимное недоверие между этническими меньшинствами и милицией; во-вторых, отсутствие специалистов в системе образования МВД, которые могут подготовить офицеров нового поколения, обладающих достаточной компетенцией, чтобы решать эти сложные проблемы миграции. Да еще прибавьте к этому то, что миграционная служба и все связанные с ней проблемы тоже переданы в МВД сегодня. И здесь также надо уметь работать в соответствующем ключе.

Вот в целях исследования нами была предпринята попытка осуществления такой программы. Эта программа вызвала интерес не только у нас, но и у наших голландских и немецких коллег. У немцев тоже достаточно подобных проблем. В Германии проживает только турок около 3,5 млн. человек со всеми вытекающими отсюда последствиями. Но там мы столкнулись с очень любопытным явлением. Впервые, в отличие от других стран, в Гамбурге на работу в полицию может быть принят не гражданин Германии. Нам показывали турчанку, которая в соответствующих кварталах там работает. Она уже офицер, занимается оперативной деятельностью. Участниками с нашей стороны являются организация «Гражданский контроль», Центр независимых социологических исследований, Центр образовательных программ, который создан выпускниками и старшекурсниками Санкт-Петербургского университета МВД России. Ну и интерес у ГУ внутренних дел по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

В завершение хотелось бы упомянуть документ Совета Европы, который называется: «Привлечение на службу и закрепление в

штате полиции представителей меньшинств». В нем прописан механизм привлечения на службу и закрепления в штате. То, чего мы не умеем совершенно.



А.Ю. Арефьев

Обеспечение прав человека в оперативно-разыскной профилактике преступлений, совершаемых в России мигрантами из Средней Азии и Закавказья

Произошедшие в последние годы изменения в мировой геополитической обстановке создали условия для формирования устойчивой тенденции к ежегодному увеличению объемов иммиграции в России. Следствием экономической депрессии, развала СССР и ослабления государственной власти стал массовый и стихийный приток мигрантов из государств как ближнего, так и дальнего зарубежья. Впервые в своей истории Россия столкнулась с неконтролируемым перемещением миллионов, если не десятков миллионов, людей.

Сегодня в России сложились два диаметрально противоположенных подхода к роли миграции в жизни страны. Одни выступают за резкое ограничение притока мигрантов, видя в миграции неуправляемое социальное зло, серьезную угрозу безопасности страны. Другие, напротив, с мигрантами связывают надежды на решение многих экономических и демографических проблем: в России наблюдается депопуляция, в то время как за пределами Российской Федерации до сих пор проживает не менее 20 млн. русских.

Множественность мнений о миграции является отражением качественных различий миграционной ситуации в разных регионах: для одних регионов миграция — благо, для других — фактор нестабильности, для третьих — она вообще безразлична. Поэтому в такой большой стране, как Россия, где сильна дифференциация регионов, в принципе, не может быть универсальной миграционной политики: качественные различия региональных миграционных ситуаций предполагают и качественные различия типов региональной миграционной политики.

Основными сферами приложения труда нелегальных мигрантов являются в России, в первую очередь, строительно-монтажные и ремонтные работы, коммерческая деятельность и услуги. В центральных регионах и городских мегаполисах это в основном мелкая оптовая торговля, вещевые рынки, частный извоз, ремонт, строительство дач, общественное питание, некоторые виды услуг. В сельской местности — сезонные сельскохозяйственные работы и работы по договору. Большинство иммигрантов игнорируют правила регистрации и уклоняются от уплаты налогов. Значительная часть нелегалов вовлекается также в криминальную деятельность, что не может не вызывать серьезной озабоченности в связи с ростом размеров нелегальной миграции в Россию.

В последние годы в России активизировалась работа в сфере миграционной политики, приняты важные законы, постановления и ведомственные акты. Созданы и функционируют Правительственная комиссия по миграционной политике и Межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию миграционного законодательства Российской Федерации. Современная политика в отношении незаконных иммигрантов ведется одновременно по трем направлениям: против неразрешенных законом въезда, пребывания и занятости.

Несмотря на то, что нормативная база, регулирующая миграционные процессы в России, в целом создана, она продолжает оставаться несовершенной, что в значительной степени тормозит реализацию поставленных целей. Основные законы и нормативные акты, регулирующие пребывание иностранных граждан в России, по-прежнему носят ограничительную направленность. Несовершенна и система регистрации мигрантов, их найма на работу, неэффективно налогообложение работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу. Отсутствует автоматизированная система идентификации личности и дактилоскопической регистрации иностранцев, въезжающих в Российскую Федерацию из разных стран, что затрудняет работу по борьбе с нелегальной миграцией в целом. Еще только зарождается система подготовки профессиональных кадров, и накопление профессионального опыта происходит методом проб и ошибок.

В целом же следует признать, что современное состояние правоохранительных органов, а равно и состояние действующего законодательства, оказалось неадекватным реальным потребностям практики, обусловленным массовым наплывом в Российскую Федера-

цию различных категорий мигрантов. Вместе с тем контроль над миграционными процессами и пресечение нелегальной миграции были названы в качестве одной из ключевых задач МВД России.

В настоящий момент по целому ряду направлений разрабатываются меры, которые помогут улучшить ситуацию. Это оптимизация процесса управления миграцией внутри страны, налаживание механизма обмена информацией, расширение и совершенствование баз данных, использование современных технологий и т. д.

Однако проблема организации взаимодействия между ФМС России и иными подразделениями органов внутренних дел, которая охватывает по существу все аспекты функционирования системы иммиграционного контроля, стоит все также остро.

В качестве объективных предпосылок для взаимодействия между МВД и ФМС России, территориальными органами внутренних дел и подразделением по делам миграции необходимо выделить:

- невозможность эффективного решения проблем, стоящих перед Федеральной миграционной службой, собственными силами и средствами;

- противоречие между комплексным характером объекта воздействия (незаконная миграция) и структурной разобщенностью подразделений органов внутренних дел;

- нормативное закрепление обязанности совместных действий различных служб и подразделений, в том числе в противодействии незаконной миграции;

- упущения организационно-тактического и психологического характера, присущие узкоотраслевому подходу (невозможность восприятия проблем незаконной миграции в целом, преувеличение значения «своей» службы в решении общей задачи и т. п.).

Приказ МВД России от 28 февраля 2005 года № 132 «Об утверждении регламента взаимодействия МВД России с федеральными органами исполнительной власти» устанавливает правила организации взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с Федеральной миграционной службой и другими федеральными органами исполнительной власти.

Основные аспекты взаимодействия в стадии планирования:

- планы МВД России и ФМС России и отчеты об их выполнении утверждаются министром внутренних дел Российской Федерации;

- как субъект бюджетного планирования МВД России подготавливает ежегодный доклад о результатах и основных направлениях своей деятельности и деятельности ФМС России. При этом

показатели деятельности ФМС России учитываются в процессе бюджетного планирования;

— МВД России направляет доклад о результатах и основных направлениях своей деятельности, а также доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФМС России в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов.

То же самое относится и к отделу по делам миграции (ОпДМ), который в настоящее время является структурным подразделением УВД и, соответственно, вносит предложения в планы основных организационных мероприятий УВД, финансируется из УВД, результаты своей деятельности докладывает в УВД.

В то же время необходимо отметить, что ФМС России, как самостоятельный федеральный орган исполнительной власти, обладает гораздо большими полномочиями, чем ОпДМ УВД области. Именно поэтому в названном регламенте вопросам взаимодействия отведена целая глава «IX. Порядок взаимодействия МВД России и ФМС России. Порядок осуществления МВД России полномочий по координации и контролю деятельности ФМС России». При этом особо отмечается: «Установленные законодательством Российской Федерации полномочия ФМС России не могут быть ограничены».

Краткая историческая справка

Современная Миграционная служба (ФМС России) создана 14 июня 1992 года Указом Президента России № 626. Затем на базе ФМС России постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2000 года № 740 было создано Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики. В 2002 году основным государственным институтом, реализующим миграционную политику, стала Федеральная миграционная служба МВД России.

На подразделение (отдел) по делам миграции УВД (ОпДМ) соответственно задачам ФМС России приказом МВД России от 31 мая 2002 года возлагается ряд основных функций. Обозначим некоторые из них:

1. Участие в подготовке предложений по основным направлениям и способам реализации государственной миграционной политики, а также совершенствовании правового регулирования миграционных отношений.

2. Обеспечение взаимодействия УВД субъекта Российской Федерации с территориальными подразделениями федеральных орга-

нов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по вопросам миграции.

3. Исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев.

4. Реализация мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, осуществление иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

5. Участие в реализации установленного порядка предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства политического убежища.

6. Применение в пределах своей компетенции мер по регулированию процессов внешней трудовой миграции и привлечению иностранной рабочей силы на территорию Российской Федерации.

7. Участие в подготовке предложений по финансированию мероприятий, направленных на реализацию государственной миграционной политики.

Непосредственное взаимодействие в обеспечении общественной безопасности. Как известно, система МВД представляет собой сложную совокупность органов, служб, подразделений, выполняющих присущими им методами и приемами широкий спектр достаточно автономных оперативно-служебных задач. Общность целей при многообразии конкретных задач и функций, форм и методов их реализации выдвигает в число первоочередных приоритетов организаторской работы обеспечение сотрудничества и взаимодействия служб и подразделений органов МВД на всех уровнях — от горрайлинооргана до федерального министерства.

Первооснова эффективного взаимодействия это, с одной стороны, четкое распределение и правовое закрепление предметов ведения, зон ответственности каждой службы, а с другой — определение круга проблем, требующих объединенных усилий, согласованных и скоординированных действий по их решению, тем более, когда речь идет о взаимодействии на межведомственном уровне.

Применительно к системе иммиграционного контроля такая первооснова до недавнего времени отсутствовала. Во многом именно нарушение баланса между указанными составляющими привело к снижению спроса за положение дел на данном направлении служебной деятельности, обезличиванию ответственности, перекладыванию ее друг на друга и, в конечном счете — к ослаблению служебной активности в решении как частных, так и общих задач.

Говорить о действительно положительных результатах взаимодействия стало возможным лишь в связи с осуществлением мероприятий по созданию Единой системы иммиграционного контроля (ЕСИК) на территории РФ.

Система иммиграционного контроля идет по трем направлениям: пресечение неразрешенных законом въезда, пребывания и занятости.

На первом направлении основная нагрузка ложится на плечи сотрудников и государственных служащих ФМС России. Они осуществляют свою деятельность на постах иммиграционного контроля, расположенных в местах пересечения иностранными гражданами государственной границы Российской Федерации.

Затем — должностные лица органов внутренних дел, которые в соответствии с приказом МВД России от 2 июня 2005 года № 444 наделены полномочиями по административному задержанию и составлению протоколов по делам об административных правонарушениях в сфере миграционных отношений. Применительно к ГОРОВД Костромской области это: начальник отдела (отделения) внутренних дел района, города или иного муниципального образования; первый заместитель начальника отдела внутренних дел района, города или иного муниципального образования; заместители начальника отдела (отделения) внутренних дел района, города или иного муниципального образования; командир (заместители командира) батальона (роты); начальник (заместитель начальника) штаба; оперуполномоченный; инспектор; начальник дежурной части; начальник смены дежурной части; помощник начальника отдела внутренних дел — оперативный дежурный; помощник начальника дежурной части — оперативный дежурный; старший оперативный дежурный; оперативный дежурный; дежурный по разбору с доставленными; помощник дежурного; помощник оперативного дежурного дежурной части; начальник (заместители начальника) отдела (отделения) участковых уполномоченных милиции; начальник отделения участковых уполномоченных милиции; старший участковый уполномоченный милиции; участковый уполномоченный милиции; начальник (заместители начальника) отдела (отделения) организации дознания; старший дознаватель; дознаватель; начальник отдела (отделения) по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка; начальник отдела (отделения) по исполнению административного законодательства; заместители начальника отдела по борьбе с правонару-

шениями в сфере потребительского рынка; заместители начальника отдела по исполнению административного законодательства; инспектор отдела (отделения, группы) по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка; инспектор отдела (отделения, группы) по исполнению административного законодательства; начальник (заместители начальника) паспортно-визового отдела (отделения); начальник паспортного стола, инспектор паспортно-визового отдела (отделения, паспортного стола). Должностные лица ряда других подразделений ОВД — ППС, СПЛАА, ПДН и медвытрезвителя, относительно к миграционному контролю, могут составлять протоколы только по составам, предусмотренным ст. 18.8 и 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В сфере занятости — подразделения по делам миграции УВД субъектов Российской Федерации.

В соответствии с ранее названным планом для совершенствования контроля за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации в качестве эксперимента были созданы иммиграционные инспекции. Эксперимент проводился в регионах России со сложной миграционной ситуацией. Работа велась в ГУВД г. Москвы и Московской области, ГУВД Краснодарского края, Республике Татарстан и ГУВД Алтайского края.

В ходе эксперимента обрабатывались наиболее оптимальные формы взаимодействия иммиграционных инспекций как основного звена системы иммиграционного контроля с иными подразделениями органов внутренних дел.

При проведении эксперимента по созданию инспекции были апробированы два вида ее принципиального построения — отраслевой (в ГУВД г. Москвы, ГУВД Алтайского края) и зональный (в Управлении по делам миграции МВД Республики Татарстан, ГУВД Краснодарского края и Московской области). Анализ применения перечисленных структур показал, что наиболее приемлемой для крупных городов, где имеется достаточно большое количество объектов в каждой из контролируемых отраслей экономики, является отраслевая структура иммиграционной инспекции, а для субъектов Российской Федерации со значительными территориями и большой удаленностью населенных пунктов друг от друга целесообразно применение зонального принципа построения.

Эксперимент, проведенный в указанных регионах, в целом позволяет дать объективную возможность оценить не только различные структурные схемы построения иммиграционных инспекций, но и судить о наиболее оптимальных схемах взаимодействия как с иными структурами в рамках системы МВД, так и с другими правоохранительными органами.

Проведение систематических проверок иммиграционными инспекциями ПДМ позволило значительно увеличить количество проверяемых работодателей, привлекающих и использующих иностранную рабочую силу. По представлениям ПДМ осуществляются превентивные проверки предприятий и организаций, подающих заявки на получение разрешений на привлечение и использование иностранной рабочей силы.

Сравнение результатов этой работы в субъектах Российской Федерации, участвующих в эксперименте, с результатами других регионов показало достаточно высокую эффективность деятельности.

Как показывает практика, формы, в которых реализуется внутреннее взаимодействие в системе управления органами внутренних дел, разнообразны:

- обмен информацией, совместное обсуждение имеющейся информации для принятия решения;
- выполнение отдельных мероприятий по просьбе иной службы, оказание содействия в выполнении мероприятий другой службы;
- согласованное планирование мероприятий, совместное проведение отдельных мероприятий, создание специальной группы для решения конкретных задач.

Одна из наиболее значимых форм взаимодействия (наряду с непосредственной совместной деятельностью) — это обмен информацией.

К сожалению ОпДМ в настоящее время не располагает базами данных о:

- зарегистрированных в обслуживаемом субъекте Российской Федерации юридических лицах и предпринимателях без образования юридического лица для оперативной проверки факта их существования и получения установочных данных о предприятии и его учредителях;
- налогоплательщиках — иностранных гражданах либо лицах, привлекающих и использующих иностранных граждан.

В свою очередь ОпДМ может и предоставляет заинтересованным службам информацию о всех работодателях, привлекающих

инострannую рабочую силу и иностранных граждан, имеющих разрешения на работу.

Достаточно активно ОпДМ взаимодействует с УБЭП по линии выплаты компенсаций лицам, пострадавшим в ходе разрешения кризиса в Чеченской Республике.

Однако при проведении совместных мероприятий с подразделениями по борьбе с экономическими, налоговыми преступлениями, с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства единый детальный план действий нередко отсутствует, каждая служба выполняет узко возложенные на нее обязанности, взаимодействие, зачастую, остается формальным и не дает ожидаемого эффекта.

Отдельный вопрос — взаимодействие с органами внутренних дел по административному выдворению иностранных граждан на основании решения суда. В настоящее время в соответствии с разъяснениями ФМС от 8 июня 2004 года № 20/4673, до выхода соответствующего ведомственного нормативного правового документа, подразделение по делам миграции участвует в административном выдворении путем приобретения проездных документов для выдворяемых иностранных граждан. Для этого начальник ГОРОВОД направляет в адрес ОпДМ заявку на приобретение билетов на дату, согласованную с ПВО УВД, к которой прилагаются копии судебного решения и паспорта иностранного гражданина или иного документа, удостоверяющего личность и позволяющего пересечь государственную границу России. Напоминаем, что расходы на административное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации производятся за счет средств федерального бюджета только в случае, если установление приглашающей стороны невозможно.

В настоящее время, когда ФМС имеет особый статус и определенную самостоятельность в структуре МВД России, проблема взаимодействия будет стоять еще более остро, чем ранее.

В ближайшее время паспортно-визовые подразделения войдут в состав Федеральной миграционной службы России, что позволит оптимизировать систему управления, исключить ряд дублирующих функций и, что самое важное, повысит качество социальных услуг, предоставляемых гражданам.

В настоящее время в ФМС России идет активная работа по созданию территориальных органов с включением в их состав иммиграционных инспекций, что, на наш взгляд, является главным

условием обеспечения правопорядка в сфере миграционных отношений и позволяет многократно увеличить доходы, поступающие в бюджет за счет платежей за привлечение иностранной рабочей силы, уплаты штрафов за совершение административных правонарушений. Это же позволит обеспечить контроль за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации в течение всего разрешенного периода и исключить возможность незаконно оставаться в России после его окончания.

Положительное решение вопроса о включении в состав иммиграционных инспекций пунктов иммиграционного контроля, центров депортации и приемников-распределителей для лиц, подлежащих административному выдворению по решениям судов, позволит обеспечить реализацию отраслевого принципа управления применительно к деятельности указанных подразделений, работающих в конечном итоге на решение единой задачи.

Очевидно, что в результате проведенной реформы вопросы взаимодействия с органами внутренних дел перейдут на качественно новый уровень.

Есть несколько моментов, которые хотелось бы обозначить и которые касаются обстановки с преступлениями, совершаемыми мигрантами на территории Нижегородской области. Так ли это страшно, как иногда преподносят СМИ эту ситуацию, криминологическую или криминогенную как ее называют? Как права человека, мигранта в частности, нарушаются, когда проводятся мероприятия оперативно-разыскного характера, в том числе профилактические?

Если верить статистике, то за последние 5—7 лет количество преступлений, совершенных (хотя правильнее будет сказать зарегистрированных) гражданами СНГ на территории России, начиная с 1998 года и по настоящее время, колеблется от 20 000 до 34 000. Много это или мало? Если по России мы регистрируем порядка 2,5 млн. преступлений, то 34 000 — уж не такая большая цифра получается. Еще один момент: сравнение с другими видами преступлений. Вот, в частности, 2000 год: 31 674 преступления совершено гражданами СНГ. Примерный прирост преступлений по каждому году у нас получается от 8 до 12%. Так вот, по статистике, убийства вместе с покушениями по России составляют примерно такие цифры. Что касается Нижегородской области, хочу привести некоторые усредненные цифры. Наиболее провальным

был 1994 год. Порядка 87 000 преступлений было зарегистрировано. 52 000 преступлений за последние 10 лет — это у нас самый низкий показатель состояния уровня преступности. Ну, а теперь, что получается? По статистике, но она не совсем точна, раскрытых преступлений 330—450 (в год) в Нижегородской области с 1998 по настоящее время. Эти преступления совершены иностранными гражданами. Структура совершенных преступлений следующая: кражи чужого имущества — 80, незаконный оборот наркотиков — 55, мошенничество — 61, грабежи — 10, разбойные нападения — 7, вымогательства — 8, фальшивомонетничество — 17, присвоение или растрата — 35, незаконное предпринимательство — 6, незаконный оборот оружия — 4, прочие — 72. Основная масса преступлений приходится на жителей Украины — 87, Азербайджана — 66, Армении — 56, Беларуси — 50, Грузии — 34, Молдовы — 12, Таджикистана — 9, Узбекистана — 8, Казахстана — 7. Что касается выходцев из Азербайджана, в Нижегородской области зафиксировано 197 фирм, принадлежащих азербайджанцам, порядка сотни принадлежит армянам. Традиции, я бы сказал, давние, соблюдаемые с 70-х годов XX века. На продуктовых рынках существуют две азербайджанские группировки. Что касается армянских диаспор, то они, в свою очередь, курируют транспорт и строительство. Что же касается незаконных мигрантов, которые тем или иным образом появляются на территории Нижегородской области, то они находят прибежище именно в тех или иных, с виду, легально существующих структурах.

На конференции уже звучала критика в отношении словесных портретов, составляемых на цыган. У нас зачастую ориентировки совершенно такие же и на лиц кавказской национальности. Так, в частной сауне, расположенной в Московском районе г. Нижнего Новгорода, находились восемь граждан Армении, жителей г. Камо. Около 0.00 в сауну ворвались несколько лиц кавказской национальности, вооруженных пистолетами, и убили всех восьмерых. Свидетели не смогли сообщить ни примет, ни даже точного числа преступников, кроме того, что все они были лицами кавказской национальности.

Вот в связи с этим могу привести достаточно курьезный случай. В нашей академии есть замечательный, перспективный офицер. Предки у него из калужских крестьян. Зовут его Мулюкин Евгений Николаевич. Так вот, когда у нас проходили все эти проверки, его постоянно задерживали как лицо кавказской националь-

ности. Еще один момент. Сотрудники милиции, которые проводят такие оперативно-профилактические комплексные операции, как «Мигрант», «Иностранец», делились опытом. На подготовительном этапе, когда обычно даются ориентировки, по убийству, которое в Московском районе происходило, были даны такие приметы преступников: возраст лет 20—25, одеты в джинсы и серые куртки. Больше никаких примет не было. Разве можно по этим приметам найти убийц?

Кроме того, так называемые таджикские цыгане. В Нижнем Новгороде их предположительно 300—400 человек. Все, наверное, видели сидящих на улицах женщин с детьми? А где же мужчины? А мужчины, как правило, осуществляют наркотрафик из Таджикистана в Россию. А женщины и дети для них — легенда пребывания в Нижнем Новгороде.

При проведении оперативно-следственных действий в первую очередь возникают проблемы с отсутствием документов. Кроме того, с распадом СССР для многих мигрантов русский язык стал иностранным языком. В советских школах они не учились, в Советской Армии они не служили, телевидения и периодики на русском языке не читали. Поэтому при проведении следственных и проверочных действий по оперативным материалам возникает проблема: где найти переводчика? Бывали ситуации, когда переводчика найти не удавалось вообще, например, переводчика с кэлэрашского диалекта, на котором разговаривают молдавские цыгане. При этом стоимость услуг переводчика порой в сотни раз превышает причиненный в результате преступления ущерб. В качестве иллюстрации приведу пример. Сотрудники одного из подразделений ГУВД Нижегородской области за совершение кражи задержали двух граждан Монголии. Сумма ущерба составила 3 000 рублей. Когда стали искать переводчика, выяснилось, что в Нижнем Новгороде вообще нет лица, могущего оказать содействие органам предварительного следствия в осуществлении перевода. Созвонившись с консульским отделом Республики Монголии в России, оперативные сотрудники выяснили, что все расходы (около 10 000 рублей) по приезду, проживанию и питанию представителей консульства должна взять на себя принимающая сторона. Уголовное дело было прекращено за малозначительностью преступления.

Какие права мигрантов нарушаются? В основном, в районных отделах внутренних дел обращаются с мигрантами жестко, а на самом деле получается жестоко. Нарушается право на достоинство

личности. Отчасти это связано с тем, что сотрудники милиции языком не владеют. Это ведет к тому, что отношения построить сложно, а иногда все заканчивается прямым нарушением законности, т. е. ущемляет права личности.



Н.М. Владимиров

Опыт работы по взаимодействию Республики Татарстан с Ассоциацией национально-культурных организаций (АНКО) Республики Татарстан

Тринадцать лет тому назад, на Первом съезде народов Татарстана, проходившем в городе Казани, было принято решение о создании Ассоциации национально-культурных организаций Республики Татарстан (АНКО РТ).

В настоящее время в нашей республике официально зарегистрированы в Доме дружбы народов и функционируют 32 различные национально-культурные организации.

Республика Татарстан многонациональна, и ежегодно к нам прибывает несколько десятков тысяч представителей различных национальностей из более 100 стран мира, из них основная часть — это граждане ближнего зарубежья.

На начало сентября текущего года, по данным паспортно-визового управления, на регистрационном учете состоит около 50 тысяч иностранных граждан, среди них наибольшее количество пришло из Узбекистана — 36%, Азербайджана — 12%, Турции — 11% и т. д.

Поэтому в целях сохранения стабильности и недопущения межнациональных конфликтов МВД республики придает большое значение сотрудничеству с АНКО. Первый шаг к совместной деятельности был сделан еще в 2000 году, когда было подписано первое соглашение между АНКО и МВД Республики Татарстан, основной целью которого были выработка и принятие согласованных решений по неурегулированным вопросам, в частности, пребывания граждан ближнего зарубежья на территории Республики Татарстан. Там же был утвержден состав членов Координа-

ционного совета, в который были включены представители национально-культурных диаспор и руководители подразделений МВД.

Через три года это соглашение было продлено, что значительно расширило сферу сотрудничества между МВД Республики Татарстан и Ассоциацией. Соглашение было подготовлено в соответствии требованиями Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства России 1 марта 2003 года и Федеральным законом № 115 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В присутствии представителей ФМС МВД России, МВД Республики Татарстан, членов Координационного совета, а также средств массовой информации данный документ подписали министр внутренних дел Республики Татарстан генерал-лейтенант милиции А.А. Сафаров и председатель АНКО С.К. Джаксыбаев.

На это раз, в рамках подписанного нового соглашения, Ассоциация создала Центр социально-правовой защиты иностранных граждан, на который были возложены задачи:

- оказание юридических и консультационных услуг среди иностранных граждан, прибывших из стран ближнего зарубежья, по разъяснению законов и нормативно-правовых актов Российской Федерации в области миграции;

- оказание помощи иностранным гражданам в подготовке документов, необходимых для регистрации, и жилищном обустройстве на период временного пребывания путем заключения договоров с собственниками жилых помещений;

- оказание содействия в трудоустройстве вышеназванных лиц, с учетом их профессии и квалификации, а также оказание услуг работодателям по подбору необходимых высококвалифицированных специалистов и работников.

Директором Центра является Ходжиев Маруф Бобомуродович, гражданин Российской Федерации по национальности таджик — заместитель председателя национально-культурной автономии таджиков Республики Татарстан.

Первоначально в Центре было создано четыре отдела со штатной численностью 26 единиц, в которые входят представители многих национальностей из стран ближнего зарубежья. Дополнительно в начале этого года был сформирован пятый отдел — строительно-художественный, который в период подготовки к празд-

нованию 1000-летия основания города Казани принял участие в оформлении двух станций метрополитена.

Общий отдел осуществляет работу по оказанию помощи иностранным гражданам по их регистрации, а также предоставлению жилых помещений, которые принадлежат Центру по договору аренды, на условиях договоров найма, заключаемых как с физическими лицами (владельцами квартир и жилых домов), так и с юридическими лицами (гостиницы, общежития).

Например, за период работы, т. е. за два года, сотрудниками Центра была оказана помощь в подготовке документов и подборе жилья около шести тысячам иностранных граждан.

В настоящее время прорабатывается вопрос по организации строительства недорогих жилых комплексов около рынков как в Казани, так и в крупных городах республики, где проживает и будет работать наибольшее количество иностранных граждан.

Второй — отдел трудоустройства проводит работу среди иностранных граждан по разъяснению Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и оказывает помощь трудовым мигрантам по подготовке необходимых документов для получения разрешения на работу.

В этих целях при Центре создана база данных, в которой содержатся сведения о работодателях, нуждающихся в иностранной рабочей силе. За два года работы через Центр получили разрешение на привлечение иностранных работников, в основном работающих на рынках города Казани, около 400 работодателей и около двух тысяч иностранных граждан получили разрешение на работу.

Как было сказано, особое внимание уделяется Центром легализации иностранных граждан ближнего зарубежья, прибывающих без виз на 90 суток для реализации свои фруктов и овощей на рынках города. В этих целях между администрацией рынков и Центром составлено соглашение по предоставлению информации о наличии торговых мест и частных предпринимателях, занимающихся реализацией сельхозпродукции, для дальнейшего оформления разрешения на работу иностранным гражданам.

Естественно, услуги оказываются за определенную сумму частным предпринимателям, осуществляющим свою деятельность на рынках города, в получении разрешения на привлечение иностранных работников и разрешения на работу самим иностранным гражданам. На сегодняшний день около 100 частных предпринимателей выступили в роли работодателей на рынках города и при-

влекли около пятисот иностранных граждан в качестве работников.

Здесь мы видим двойную выгоду, во-первых, иностранным гражданам ближнего зарубежья, с которыми существует безвизовый режим, не надо через 90 дней выезжать к себе на родину, расходуя деньги на проездные билеты, что примерно составляет порядка 10 тысяч рублей, или находиться у нас с нарушением режима пребывания. Во-вторых, государство получает пополнение в бюджет в виде госпошлины. Например, за 8 месяцев текущего года нашим Управлением по делам миграции за оформление разрешений на привлечение и на работу в федеральный бюджет перечислено 31 млн. рублей.

Кроме этого, по инициативе МВД Республики Татарстан в декабре 2003 года принято распоряжение Кабинета министров Республики Татарстан о создании при АНКО *Центра временного размещения иностранных граждан*, подлежащих по решению суда административному выдворению. С этой целью на базе арендованных помещений Центром социально-правовой защиты иностранных граждан создан социально-бытовой комплекс, способный принять, обеспечить проживанием, медицинским обслуживанием, постельными принадлежностями и горячим трехразовым питанием до тридцати человек. Организован круглосуточный режим содержания задержанных лиц, которые охраняются четырьмя дежурными. С момента функционирования по сегодняшний день через данный Центр административно выдворено более 500 иностранных граждан Узбекистана, Таджикистана, Азербайджана, Турции и др.

Действующая в Центре авиакасса обеспечивает доставляемых в Центр временного размещения иностранных граждан проездными билетами до пункта назначения. Централизованность кассы способствует оперативному оформлению проездных документов для административно выдворяемых за пределы Российской Федерации. Одновременно касса осуществляет также продажу авиабилетов всем иностранным гражданам, желающим приобрести проездной билет за свой счет.

Услуги, оказываемые Центром, платные. Все денежные средства, поступающие от иностранных граждан, российских и иностранных работодателей за оказанные им услуги, инкассируются в банке «Татарстан» с уплатой соответствующих налогов. Именно за счет извлеченной прибыли Центр принимает на себя обязательства содержания второго центра по временному размещению иностранных гражд-

дан, в отношении которых имеется решение суда об административном выдворении за пределы Российской Федерации. Много или мало, ежемесячно расходы на содержание Центра временного размещения иностранных граждан составляют около 200 тысяч рублей.

В период подготовки к празднованию 1000-летия основания города Казани состоялось очередное совещание Координационного совета МВД Республики Татарстан и Ассоциации национально-культурных организаций по вопросу состояния миграционной обстановки в Республике Татарстан и противодействию терроризму. Решение совещания направлено начальникам горрайорганов для более тесного взаимодействия с представителями диаспор, национально-культурных этнических групп по оказанию практической помощи в вопросах соблюдения иностранными гражданами миграционного законодательства.

Помимо этого в текущем году по инициативе нашего Управления в Казани было проведено 8 совместных встреч с представителями диаспор и национально-культурных этнических групп, в которых принимали участие также представители паспортно-визового управления, пограничной службы ФСБ России и Аппарата Президента Республики Татарстан.

Основные вопросы, задаваемые представителями диаспор, касались правил пересечения границы Российской Федерации, регистрации иностранцев, получения гражданства и осуществления трудовой деятельности. По всем заданным вопросам были даны полные и исчерпывающие ответы.

В ходе встреч от лица руководства МВД республики представителям и членам национально-культурных организаций предлагалось систематически организовывать работу среди соотечественников по разъяснению миграционного законодательства Российской Федерации, оказывать помощь в самостоятельном выезде из России иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации с нарушениями режима пребывания (в случае необходимости оказывать материальную и финансовую помощь). А также оказывать помощь органам внутренних дел в установлении личности иностранных граждан, не имеющих документов, удостоверяющих личность и гражданскую принадлежность. Аналогичные встречи руководства территориальных органов проводятся также и в районах республики, с представителями национальных общин.

Члены Координационного совета АНКО Республики Татарстан регулярно принимают активное участие в проведении встреч с

представителями общественности европейских стран и правоохранительных органов Российской Федерации.

Начиная с прошлого года руководители АНКО РТ неоднократно приглашались для участия в проведении различных семинаров и конференций, которые уже 7 раз организовывались в рамках межнационального сотрудничества, из них по два раза проходили в городах Москве, Нижнем Новгороде, Казани и один раз в Анапе.

Так, например, в 2004 году в подмосковном пансионате «Колонтаево» Центр межнационального сотрудничества провел семинар на тему «Взаимодействие национальных объединений и милиции», в котором приняли участие представители правоохранительных органов и правозащитных организаций. Семинар прошел в рамках проекта «Национальные меньшинства и доступ к правосудию», поддерживаемого Европейским Союзом. По результатам доклада директора Центра социально-правовой защиты иностранных граждан города Казани М.Б. Ходжиева собравшиеся там представители одобрили опыт работы АНКО Республики Татарстан.

В заключение своего выступления хочу отметить, что целью проводимой нами совместной работы является определение и выработка оптимальных путей цивилизованного решения миграционных проблем в республике. Если быть до конца откровенными, руками иностранцев руководители диаспор стран ближнего зарубежья стараются решить большую часть проблем самих иностранных граждан.

Все это направлено на выполнение одной из основных задач органов внутренних дел по обеспечению безопасности личности, общественной безопасности, охраны собственности и общественного порядка.



Г.С. Гизатуллин

О противодействии преступности мигрантов органами внутренних дел Республики Башкортостан

Башкортостан является крупнейшим промышленным и сельскохозяйственным регионом из числа 89 субъектов Российской Федерации. Территория республики составляет почти 145 тысяч

квадратных километров. Она граничит с шестью субъектами России. В республике насчитывается свыше 4,5 тысячи населенных пунктов, в том числе 21 город и 54 сельских района.

Общая численность населения составляет около 4 млн. 100 тысяч человек. Среди субъектов Российской Федерации по этому показателю Башкортостан занимает 7 место. В городской местности проживает примерно 65% всего населения, 35% — в сельской.

По национальности и языку основную часть населения Башкортостана составляют башкиры — 29,8%, русские — 36,3%, татары 24,1%. Всего же на территории республики проживает более 100 национальностей, пять из них имеют численность, превышающую 100 тысяч человек, еще пять — от 10 до 100 тысяч человек, более десяти этнических групп — от одной до 10 тысяч человек.

Социально-экономическая ситуация в Республике Башкортостан определялась тенденцией повышения экономической активности в различных сферах экономики и возрастающим спросом на квалифицированную рабочую силу, в том числе в агропромышленном комплексе. Этот спрос частично удовлетворялся за счет переселения семей, желающих переехать в сельскую местность в рамках межгосударственной, межобластной миграции и внутри республики.

С целью регулирования трудовой миграции, достижения баланса между использованием национальных трудовых ресурсов и привлекаемой иностранной рабочей силы с учетом реальных возможностей республики по приему и обустройству мигрантов, создания условий для их легализации по предложениям органов исполнительной власти республики Правительством Российской Федерации на 2005 год была установлена квота в 4 960 приглашений на въезд в Республику Башкортостан для осуществления трудовой деятельности. Это более четверти (25,2%) от общей квоты на ПФО (19 691 приглашение).

По сравнению с 2003 годом количество приглашений для иностранцев в республике в 2005 году сократилось на 17,3%. Это связано с осуществлением в Башкортостане курса на первоочередное обеспечение занятости местного населения.

Между тем стоит отметить, что ежегодно в Башкортостане временно регистрируется более 15 тысяч иностранных граждан и граждан СНГ (за 8 месяцев 2005 года уже зарегистрировалось 14 тысяч иностранных граждан). Цели их прибытия схожи — заработать денег в различных отраслях экономики и сферы услуг.

Свобода внешнеэкономической деятельности для российских предпринимателей и открытость отечественной экономики для иностранных инвестиций, снятие многих ограничений на въезд в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории для иностранных граждан и лиц без гражданства, развитие деловых связей и туризма — вот причины увеличения числа иностранных граждан, посещающих нашу республику.

Для обеспечения координации деятельности органов исполнительной власти и заинтересованных территориальных органов федеральной власти постановлением правительства республики в ноябре 2002 года создана Межведомственная комиссия по миграционной политике, на заседаниях которой периодически рассматривались наиболее актуальные вопросы в области миграции, требующие организации межведомственного взаимодействия, в том числе и борьбы с незаконной миграцией.

В целях активизации работы по противодействию нелегальной миграции, пресечению нарушений в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы, налогового законодательства в соответствии с приказом МВД РБ от 13 мая 2005 года № 289 утвержден План организационных мероприятий по противодействию незаконной миграции, контролю за соблюдением режима пребывания, законности осуществления иностранцами трудовой деятельности на территории Республики Башкортостан. Создана постоянно действующая рабочая группа из числа сотрудников различных служб МВД Республики Башкортостан.

В целях организации работы по оперативному отслеживанию миграционных процессов, происходящих в этнической среде (выявления вновь прибывших выходцев из Северо-Кавказского региона), а также среди иностранных граждан, для установления целей их приезда в Республику Башкортостан в горрайорганы направлено указание МВД РБ, согласно которому проводятся еженедельные проверки вышеуказанных граждан по месту их фактического проживания, на причастность их к деятельности НВФ, совершению террористических актов, иных тяжких и особо тяжких преступлений.

Так, в ходе проводимых мероприятий в течение этого года по проверке строительных объектов, торговых точек на территории республики выявлены и привлечены к административной ответственности 246 граждан Узбекистана, 133 — Армении, 112 — Азербайджана, 89 — Таджикистана, 63 — Вьетнама, 45 — Киргизии, 2 — Грузии, осуществлявших трудовую деятельность без соответ-

ствующих документов и регистрации. На 85 руководителей торговых и строительных организаций, привлекающих и использующих иностранную рабочую силу без оформления разрешения на ее привлечение, составлены административные протоколы.

Между тем не вызывает сомнения, что эти цифры лишь видимая часть айсберга, ибо реальные данные с трудом поддаются учету. Поскольку далеко не все мигранты посещают нашу республику с миролюбивыми целями, к «нарушителям спокойствия» применяются административные наказания вплоть до выдворения за пределы Российской Федерации.

По данным статистики, в прошлом году из Башкирии было выдворено 510 (за 8 месяцев 2005 года — 442) иностранных граждан, зарегистрировано 309 преступлений, совершенных иностранными гражданами, из них гражданами стран СНГ — 269. В текущем году рост преступлений, совершенных иностранными гражданами, произошел на 18,6% к АППГ. Общий рост количества совершенных преступлений лицами данной категории за пять лет составил 32,6%. Поэтому со стороны руководства министерства вопросам профилактики, предотвращения и раскрытия преступлений, связанных с иностранными гражданами, уделяется огромное внимание.

Все вы прекрасно знаете, что преступность иностранцев и этническая преступность — это социальные явления, которые, хотя и разветвляются в контексте неблагоприятного социально-демографического процесса, все же выходят за его рамки, ибо, стыкуясь с организованной преступностью, криминальной миграцией, координацией, коррупцией, они приобретают свои собственные содержательные характеристики. Степень общественной опасности таких организованных форм обусловлена массовостью, специфическим характером преступной активности иностранцев, заведомо высокой латентностью. Отсюда вытекают трудности прогностических решений, выявления и раскрытия таких преступлений, организации профилактической работы по их пресечению и предотвращению.

Анализ состояния преступности позволяет сделать следующие выводы. В настоящее время существуют две тенденции в развитии данной категории преступности:

— во-первых, рост числа преступлений в отношении иностранных граждан, прибывающих из так называемого дальнего зарубежья, за истекший период 2005 года их совершено 36 (+ 38,5% к АППГ);

— во-вторых, увеличение числа преступлений, совершаемых иностранными гражданами государств СНГ, совершено 133 (+ 17,7% к АППГ).

На фоне общего роста преступления и административные правонарушения, совершаемые иностранными гражданами и лицами без гражданства, приобретают все более радикальные формы. В нашей республике, например, наблюдается последовательный рост насильственных преступлений со стороны мигрантов, таких как умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, грабежи.

Предвидя негативные последствия этих тенденций, можно спрогнозировать ухудшение напряженности как у нас в республике, так и в целом по России. Меры в этом отношении принимать нужно уже сегодня.

К сожалению, башкирская милиция сталкивается со значительными трудностями при расследовании преступлений со стороны иностранцев и в целом в борьбе с преступностью данной категории. Эти трудности обусловлены не только происхождением потерпевшего или подозреваемого лица, но и рядом факторов, способствующих отдельным видам преступлений и определенным группам преступников.

Коротко хочу остановиться на основных моментах.

При расследовании многих преступлений, совершаемых иностранными гражданами, ОВД РБ испытывают недостаток информации о личности правонарушителя.

В большинстве зарубежных стран регистрация иностранцев осуществляется с помощью единой компьютерной системы, в которой сосредоточена вся информация об их въезде, пребывании и передвижении по стране. Этот опыт целесообразно внедрить и в нашей стране, дополнив, например, сведениями о тех или иных нарушениях, совершенных указанным лицом в момент его пребывания, в том числе и в предыдущие посещения. Так, Европейский Союз может отказать в выдаче шенгенской визы лицу, ранее нарушавшему правопорядок в Европе. Насколько я знаю, у нас этого нет. Конечно, в соответствии с нашим законом мы можем отказать в выдаче разрешения на временное проживание иностранному гражданину (либо аннулировать его), если он неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации, но только в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации. Другие правонарушения в расчет не берутся.

Еще одна проблема — языковой барьер. В этом вопросе квалифицированную помощь могут оказать гиды-переводчики, преподаватели учебных заведений, а также другие специалисты, владеющие иностранными языками. Одним из вариантов привлечения могло бы стать использование переводчиков на контрактной основе.

Особую тревогу у правоохранительных органов РБ вызывает состояние правопорядка в студенческих общежитиях, где проживают иностранные учащиеся. Посещение мест их жительства напоминает экскурсию в их родную страну: другой уклад жизни, чужой язык, иной образ мыслей, иное отношение к закону и правоохранительным органам. Например, студенты из Японии, Кореи в силу привитого национального менталитета вообще предпочитают не обращаться за помощью в полицию даже у себя в стране, а уж тем более никогда не будут оказывать содействие российской милиции. Одним взаимодействием с администрациями учебных заведений эту проблему не решить. Сами представители администрации вузов годами не посещают эти общежития, потому что боятся оказаться в чуждой среде, и их влияние сведено к минимуму.

В Башкортостане в целях эффективной борьбы с преступностью, связанной с иностранными гражданами, мы пошли по пути закрепления конкретных сотрудников за данной линией. Подобная организация деятельности, на наш взгляд, позволяет создать наиболее действенную систему борьбы с преступностью по линии иностранцев. Важным фактором успешного решения задач является организация взаимообмена информацией в отношении иностранных граждан как внутри подразделений МВД, так и с другими государственными структурами. Есть информация — есть и результаты профилактической, оперативно-разыскной работы.

Особая роль с нашей стороны в этой связи отводится получению и использованию оперативной информации. Проведенный анализ показал, что наиболее важным источником информации для успешного раскрытия преступлений, связанных с иностранными гражданами, являются: информация от негласных источников из числа иностранных граждан; сообщения негласных сотрудников из числа граждан России, а также взаимный обмен информацией между ОВД и другими правоохранительными органами.

Особо хочу отметить, что с появлением центров оперативно-разыскной информации (ЦОРИ) значительно проще стало систематизировать сведения, полученные как оперативным путем, так и из официальных источников. Например, работа в данном на-

правлении способствовала раскрытию таких тяжких преступлений, как:

— вооруженное нападение в Демском районе г. Уфы на гражданина Вьетнама Ньян Ши Куанг, 1965 года рождения, которое совершили трое неизвестных лиц и похитили у него 1 500 000 рублей. В ходе проведения ОРМ участники нападения были установлены и задержаны. Ими оказались уроженцы г. Москвы;

— убийство Э.Ш. Погосяна, 1976 года рождения, А.М. Ознецяна, 1981 года рождения, Д.Р. Ибрагимовой, 1983 года рождения. Трупы этих граждан были обнаружены на обочине дороги неподалеку от турбазы «Ясная поляна» с огнестрельными ранениями в голову.

Результаты проверок переселенцев по оперативным, криминалистическим и оперативно-справочным учетам ИЦ показали, что полученная информация может быть достаточно эффективно использована для пресечения преступлений и административных правонарушений с их стороны и выявления связей с криминалом. Как показывает практика, определенная часть переселенцев попадает в поле зрения сотрудников ОВД и, как правило, в их родственном и дружественном окружении оказываются лица, связанные с криминальными структурами.

Для выявления подобных связей и оказания информационного содействия подразделениям ОВД в работе по пресечению преступлений и административных правонарушений со стороны иностранных граждан сотрудниками ПВС был расширен круг проверок переселенцев. Их учет максимально автоматизирован и в настоящее время ведется в следующих направлениях:

— переселенцы непосредственно проверяются по учетам РАБ, в том числе по фактам их привлечения к административной ответственности и возможным адресам проживания;

— по учетам РАБ проверяются лица, у которых переселенцы проживают, а также граждане, так или иначе с ними связанные (проживающие по тем же адресам, использующие одни и те же автомашины и т. д.).

Помимо того, в РАБ ежедневно вводятся информация о прописке и сведения о лицах, совершивших административные правонарушения или преступления, а также ранее судимых лицах, освобождающихся из мест лишения свободы и прибывших в РБ. На основании этих данных можно получить информацию о месте рождения, национальности, предыдущем адресе тех или иных лиц.

Не могу не остановиться на проблемных вопросах, которые возникают перед ОВД РБ по противодействию преступности иностранных граждан, а также при проведении проверок по соблюдению иностранными гражданами требований Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В первую очередь это связано с тем, что при проведении проверок иностранные граждане под различным предлогом не предоставляют документы, удостоверяющие личность гражданина. Впоследствии при направлении собранных материалов в суд суды не рассматривают предоставленные материалы.

Немаловажной проблемой для ОВД РБ является содержание иностранных граждан, в отношении которых принято решение о выдворении и депортации. Это связано с тем, что органы внутренних дел Республики Башкортостан не располагают соответствующим помещением для содержания вышеуказанных граждан, хотя создание их предусмотрено Федеральным законом. К сожалению, приказ МВД России от 26 августа 2004 года № 533 «Об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы по депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства» не предусматривает создания и функционирования подобных центров.

В заключение хочу отметить, что принципы борьбы с преступностью мигрантов строятся на упреждающей стратегии превентивных мер.



В.С. Хукка

Особенности формирования толерантности сотрудников органов внутренних дел

В советское время во внутренние войска около 70% военнослужащих срочной службы призывались из Казахстана, Узбекистана, Киргизии и Северного Кавказа. И поэтому постоянно возникали определенные ситуации, даже тогда, когда был очень жесткий аппарат власти, и наше бывшее Волго-Вятское управление внут-

ренных войск постоянно сотрясали расстрелы на национальной почве. А поскольку солдаты были с оружием, то эта тема в нашей стране всегда имела огромное значение. После создания СНГ, будем так называть 1991 год, процессы не улучшились, а намного ухудшились. Если брать Приволжский федеральный округ, в котором проживают около 30 млн. человек и который занимает территорию около 1 млн. квадратных километров, он, естественно, является одним из самых сложных в России по национальному составу. Мне часто приходится ездить по округу, бываю часто в Израиле, в Финляндии как председатель финского общества Нижегородской области и мне есть с чем сравнивать. Есть несколько направлений, на которые я бы хотел обратить внимание.

Первый путь — это израильский. Отгородиться от всех стен и пытаться развиваться своими силами. Этот этап мы уже проходили, когда у нас был железный занавес. Это тупиковый путь. Но израильтяне идут по нему, хотя я отношусь к этому с большим скептицизмом, что это у них получится.

Второй путь объективно очень сложный. Первый учет реального населения Земли был проведен после Французской революции, и на 1805 год население Земли составляло 1 млрд. человек. С тех пор за двести лет человечество сделало резкий рывок, и сейчас мы приближаемся к 7 миллиардам. И движение человеческих потоков идет с юга на север, за исключением России, в которой движение идет с востока на запад. Это естественный процесс, мы не можем от него избавиться. Иностранцев либо мигрантов, либо лиц иной национальности в России будет все больше и больше. Это нужно учитывать как при воспитании курсантов, так и повышении квалификации действующих сотрудников. Тем более, в России в течение последних пятнадцати лет мы ежегодно теряем около 1 млн. человек.

В последнем номере газеты «Аргументы и факты» был приведен перечень школьников: сколько было в 1999 году, сколько сейчас в 2005 и сколько мы ожидаем в 2010 году. Так вот, было 21,5 миллиона, стало 17 миллионов, ожидаем чуть больше 12 миллионов школьников. Это серьезный звонок, который говорит, что будет все меньше и меньше русских и все больше представителей других национальностей. Это тоже мировая тенденция, потому что есть данные статистики. Я читал в Израиле, что каждую минуту на свет появляется 180 младенцев, из которых цвета моего и вашего — два человека, то есть из 75—80 миллионов рождающихся в год только 1 миллион — светлокожие. Такая вот тенденция.

Теперь, что касается воспитания. Мы много говорили о «свой — чужой», о других всяких отношениях. Существует известное выражение, что у каждого ксенофоба есть друг — еврей. У нас у каждого есть друг — армянин, грузин и т. д. Поэтому мы должны, я считаю, приучать (обучение — это своего рода насилие) наших молодых людей к тому, что мы обязаны жить в определенных реалиях. Я хочу коснуться немного отношений к финнам и отношений к евреям. Евреи сейчас очень часто пишут о том, что европейцы глубоко раскаиваются, что евреев уничтожали. А сейчас эта же тенденция проявилась и по отношению к финнам. К примеру, мой отец очень страдал из-за своей финской национальности. Всю жизнь, начиная с 1967 года, когда меня призвали в армию, и заканчивая сегодняшним днем — моя национальность мне помогает, а не мешает. Тенденция отношения все время меняется. Я привел этот пример не потому, что это касается меня, а к тому, что нации и отношения между людьми постоянно меняются.

Второй вопрос, которого я хотел коснуться — это религиозная толерантность. На мой взгляд, в нашей стране появилась не слишком здоровая тенденция возвеличивания православия. Я не хочу как-то грубо это отождествлять или обращать особое внимание, но эта тенденция наблюдается. Вы помните, когда православие было государственной религией, и в этом потоке появились Распутин, немецкая партия и выступления против немцев и против религии государственной — мы получили февральскую революцию 1917 года, которую нам не удалось остановить после известного выступления Милюкова в ноябре 1916 года о том, что нами правят немецкий двор и прочая, прочая. И все закончилось тем, что нами стали править лидеры типа Иосифа Джугашвили. А к чему все это привело, мы прекрасно все помним. Религиозная толерантность, на мой взгляд, предполагает равенство всех конфессий, как записано в Конституции. Мы, говоря еще раз об органах внутренних дел, должны приучать личный состав к тому, что у нас есть не только многонациональное государство, но и множество конфессий. И мы немного заикнулись на православии, мусульманстве, иудаизме, а существует еще, например, католичество. Какие взаимоотношения у православных и католиков? Я представляю здесь Евангелическо-лютеранский приход Нижнего Новгорода и являюсь членом синодального совета Финской церкви в России, которая расположена в Санкт-Петербурге. Это одна из самых древних церквей, хотя на территории России она была создана в 1482 году. А в Нижнем Новгороде Люте-

ранская церковь была создана в 1580 году, когда голштинские немцы строили у нас, в Балахне, пароходы. На 1905 год в Лютеранской церкви было около тысячи прихожан. Из них около 70% — немцы, в том числе два губернатора были немцами. Финны — 20 человек, шведы — 15 человек, 2 человека — русские. Мы часто забываем, что до 1905 года за переход из православия в другую веру была уголовная ответственность. Поэтому у нас много различных религий.

Почему я стал участвовать в этой конференции? Мы отмечали 425 лет церкви, еще отметили 10 лет, как установили памятники немцам, которые умерли в Нижегородской области в плену, и 10 лет, как возродилось лютеранское движение. Те люди, которые во главу угла ставили то, что одна нация исторически выше другой, были привезены из Сталинграда в Нижегородскую область в количестве 300 тысяч человек. Из них в Нижегородской земле лежит около трех тысяч. Вот это расовое превосходство, национальное — оно часто дает очень серьезные сбои. Поэтому, говоря людям обо всем, мы в первую очередь должны говорить о равноправии. Не равенстве, свободе, а о равноправии.



С.Н. Чебышев

Международно-правовые стандарты обеспечения прав национальных меньшинств и деятельность правоохранительных органов в современной России

Поскольку речь идет о международно-правовых аспектах защиты прав национальных меньшинств, хочу высказать некоторые свои соображения. Во-первых, по самой дефиниции — понятие «национальные меньшинства», она до сих пор, как и понятие терроризма, в международном праве не разработана, что существенно затрудняет не только борьбу с проявлением дискриминации, но и элементарную бытовую социально-политическую, социально-правовую защиту этих категорий населения. В международном праве и в международном полицейском праве, в частности, принят на европейском уровне такой термин, как «социально-уязвимая категория населения». К этой категории относят малолетних детей, инвалидов, пре-

старелых и, в том числе, национальные меньшинства. Эта категория очень широко применяется в правилах поведения, в кодексах поведения полиции. Но что интересно. Сейчас появились новые проблемы, которые мы здесь, за дефицитом времени, не имели чести обсудить. Это проблема, во-первых, ассимиляции. Она действительно остро стоит. Ассимиляция — это процесс объективный, ее невозможно остановить как природный катаклизм. Но, с другой стороны, мы забыли отметить, что в последнее время актуализировался комплекс проблем национальных меньшинств в связи с усилением борьбы с терроризмом. Сейчас, читая западную прессу, я регулярно отмечаю озабоченность американских, английских, немецких, французских моралистов, социологов, политологов, юристов, интеллектуалов тем, что ущемление прав национальных меньшинств, в связи с усилением борьбы с терроризмом, серьезно подорвет основы всего гражданского общества в Европе, разрушит гражданское общество, которое не во всех странах имеет сильные корни. В некоторых странах, как в России, к сожалению, мы видим лишь слабые ростки этого зрелого гражданского общества, т. е. проблема ставится шире. Как сохранить в борьбе с терроризмом основы гражданского общества и в целом надежную защиту прав национальных меньшинств? Даже, сравнивая конституции стран СНГ, можно отметить, что только в одной конституции — это Конституция Республики Украины от 28 июня 1996 года, в двух статьях — 10 и 11 употребляется термин «национальные меньшинства». Во всех остальных конституциях, даже в российской, этот термин отсутствует. В украинской Конституции говорится о защите языков национальных меньшинств (ч. 3 ст. 10). И в статье 11 постулируется такой термин, где отмечается, что государство охраняет самобытность коренных народов Украины и национальных меньшинств. В Молдове употребляется другой термин: граждане иного этнического происхождения, чем молдаване. Это в преамбуле Конституции Республики Молдова от 1994 года. А в Конституции Республики Беларусь: национальные и другие общности. И если смотреть другие конституции стран СНГ, то вообще отсутствует упоминание о национальных меньшинствах. Это тоже создает ряд серьезных проблем в гармонизации законодательства, в укреплении сотрудничества полицейских (милицейских) органов стран СНГ и серьезно затрудняет борьбу не только с различным проявлением ущемления прав национальных меньшинств, но и элементарным криминалитетом. Также следует отметить, что сейчас законода-

тельство очень устарело в целом и пробельно. Дело в том, что возникает серьезная проблема в международно-правовой плоскости в двух сферах:

Первая. Это конкуренция принципов международного права. 24 октября 2005 года исполняется 60 лет ООН, вступлению в силу ее Устава. Там содержится принцип уважения к правам всех без учета пола, расы и языка, религии. Но, с другой стороны, статья первая и вторая Устава формулирует такие принципы, как территориальная целостность, нерушимость границ и особенно невмешательство (п. 7 ст. 2 Устава) во внутренние дела, дела, входящие в компетенцию друг друга. Возникают серьезнейшие проблемы, связанные с сепаратизмом, с тем, что, вспомним историю, защита прав национальных меньшинств активно использовалась и нацистской идеологией. Сейчас эта тема вновь может выйти на первый план. Как, с одной стороны, защищать права национальных меньшинств, усиливать правовые и иные гарантии: социальные, материальные, одновременно не фрагментируя их. Необходимо отметить, что сейчас семь тысяч крупных народов в мире. В одной Индии 850 диалектов. Как действительно не подорвать основы мировой стабильности?

Вторая проблема, не менее серьезная — как совместить универсально глобальные конвенции. Это первый уровень. Второй — региональные. Здесь неплохие, небезинтересные конвенции: ОСЕАН, Африканский Союз новый. Европейские конвенции, латиноамериканские. И еще один самый эффективный уровень: двухсторонние соглашения. Это уровень биотеральный, т. е. двухсторонний. Как это совместить? Здесь тоже все нужно очень серьезно гармонизировать.

И какие возникают здесь проблемы для нашей милиции? Как уже отметили коллеги, проблема СМИ снова встает на передний план. В газете «Щит и меч» и других известных газетах международно-правовые стандарты среди сотрудников милиции не слишком активно пропагандируются. В региональных изданиях (есть очень хорошая газета «Правопорядок», тираж 6 000 экземпляров), на областном уровне УВД необходимо пропагандировать международно-правовые стандарты. У нас, к сожалению, этого не делается. Многие милиционеры не только не знают законы, но и не знакомы с международно-правовыми нормами обращения с этими категориями людей, т. е. СМИ играет все возрастающую незаменимую роль в пропаганде международно-правовых

ценностей в обращении с национальными меньшинствами. И здесь мы, конечно, проигрываем. Что хочется еще отметить. Сейчас, когда мы ожидаем коренную реформу МВД, нам необходима переработка типовых положений службы, ПВС, ГИБДД и других. Все это нужно включать в перспективное законодательство России, регламентирующее деятельность органов внутренних дел.



А.Г. Супрунов
М.С. Супрунова

Дискриминация по этническому признаку как форма нанесения ущерба деловой репутации

Российская Федерация сделала значительные шаги на пути перехода к рыночной экономике, реформированию системы общественных отношений, достижению правовой государственности.

Начало нового тысячелетия характеризуется либерализацией экономических отношений, реформами в направлении устранения административных ограничений, что создает благоприятные условия для кардинальных преобразований в обществе. Произошло существенное снижение темпов инфляции. Стабилизировался реальный объем валового внутреннего продукта.

Вместе с тем современное социально-экономическое положение в России продолжает оставаться сложным. По-прежнему не изжиты многие факторы, препятствующие реализации позитивного потенциала, сохраняется напряженное положение с формированием бюджета страны, низка инвестиционная активность, не снижается задолженность по обязательствам предприятий. Остро обозначились и порой трагично решаются проблемы межнациональных отношений.

Практически все современные исследователи констатируют возникновение духовного или ценностного вакуума вследствие крушения прежней (социалистической) системы ценностей. Порожденные объективными процессами смены общественной системы и политического режима, они, в свою очередь, объективируют

центростремительные процессы в российском обществе, возрастание отчуждения индивида от государства, маргинализацию целых социальных групп, обвальнй рост девиантности.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными обязательствами государство обязано противодействовать проявлениям дискриминации в любой форме, национальной и религиозной нетерпимости и в равной степени обеспечивать всем группам населения право на жизнь, безопасность и защиту национального и религиозного достоинства.

Дискриминация по этническому признаку затрагивает большинство социальных сфер. Особо остро, по причине непоследовательной государственной политики в области миграции трудовых ресурсов, дискриминация ощущается в предпринимательстве. В малом и среднем бизнесе все больше укореняются не только «вечные» формы этнической дифференциации (этнические корпорации), но и уверенно «произрастают» новые феномены (этническая репутация).

Международным сообществом уделяется пристальное внимание к различным формам проявления дискриминации в сфере трудовых отношений.

Широкий перечень антидискриминационных гарантий содержится, например, в Рекомендации Международной организации труда от 24 июня 1975 года № 151 о работниках-мигрантах¹. Согласно документу «работники-мигранты и члены их семей, находящиеся на законных основаниях на территории Члена Организации, должны пользоваться действительным равенством возможностей и обращения с гражданами данной страны в отношении:

а) доступа к службам профессиональной ориентации и трудоустройства;

б) доступа к профессиональной подготовке и работе по их собственному выбору на основе их личного соответствия такой подготовке или работе, с учетом квалификации, приобретенной вне страны и в стране, предоставляющей работу;

в) продвижения по работе в соответствии с их личными качествами, опытом, способностями и усердием;

г) гарантии и предоставления другой работы, предоставления временной работы в случае безработицы и переподготовки;

е) вознаграждения за труд равной ценности;

¹ Текст Рекомендации размещен на официальном сервере Международной организации труда // www.ilo.ru

f) условий труда, включая продолжительность рабочего времени, периоды отдыха, ежегодные оплачиваемые отпуска, меры по технике безопасности и гигиене труда, а также меры в области социального обеспечения и возможностей социально-бытового обслуживания и пособий, предусмотренных в связи с работой;

g) членства в профсоюзах, осуществления профсоюзных прав и права занимать выборные должности в профсоюзах и органах, занимающихся вопросами взаимоотношений между работниками и администрацией, включая органы, представляющие работников на предприятиях;

h) прав на полное членство в любой форме кооператива;

i) условий жизни, включая жилищные условия, и доступа к социальному обслуживанию и к возможностям образования и здравоохранения».

В отношении правовой организации труда мигрантов ст. 10 Конвенции Международной организации труда № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (Женева, 24 июня 1975 г.) обязывает: «Каждый Член Организации, для которого настоящая Конвенция находится в силе, обязуется разработать и осуществлять национальную политику, направленную на содействие и гарантию при помощи методов, соответствующих национальным условиям и практике, равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий, социального обеспечения, профсоюзных и культурных прав и индивидуальных и коллективных свобод для лиц, находящихся на законных основаниях на его территории в качестве трудящихся-мигрантов или членов их семей»¹.

Рекомендации Международной организации труда от 19 июня 1997 года № 188 «О частных агентствах занятости» указывают на недопущение фактов прямого либо косвенного проявления дискриминации в поиске мигрантами работы: «Частным агентствам занятости следует запрещать или препятствовать иным образом составлять и публиковать объявления о вакантных рабочих местах или предложения о приеме на работу, которые прямо или косвенно влекут за собой дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, возраста, религии, политических убеждений, национального происхождения, социального происхождения, этнического происхождения, наличия инвалидности, семейного положения или

¹ Международная организация труда. Конвенции и рекомендации. 1919—1956. — М., 1956. — Т.2. — С. 134.

семейного статуса, сексуальных склонностей или членства в какой-либо организации трудящихся»¹.

Базовые положения противодействия дискриминации в трудовой сфере заложены в Конституции России. В статье 37 Основного Закона установлено: «1. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. 2. Принудительный труд запрещен. 3. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы».

В последние годы отмечены определенные качественные изменения в российском законодательстве и судебной практике, направленные на противодействие в трудовой сфере расовой дискриминации, предотвращение этнической и религиозной вражды. Следует отметить вступивший в силу в феврале 2002 года Трудовой кодекс Российской Федерации, установивший средства защиты от дискриминации в трудовых отношениях.

Статья 2 Трудового кодекса Российской Федерации² установила основные принципы правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, среди которых «обеспечение равенства возможностей работников без всякой дискриминации на продвижение по работе с учетом производительности труда, квалификации и стажа работы по специальности, а также на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации».

Между тем положения ст. 3 Кодекса «Запрещение дискриминации в сфере труда» неоднозначно фиксируют вопросы гарантий недискриминации по этническому признаку, например, при приеме на работу. Названная статья гласит: «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, отно-

¹ Текст Рекомендации размещен на официальном сервере Международной организации труда // www.ilo.ru

² Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 1. — Ч. 1. — Ст. 3.

шения 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 законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите».

Вполне очевидно, что между первой и второй частями статьи нет жесткой взаимосвязи, что открывает возможность использования деловых качеств в качестве открытого либо завуалированного обоснования дискриминации по этническому признаку при приеме на работу.

Государство, как следует из статьи, устанавливает требования исключительно к характеру работы, например, безопасность условий труда, экологичность и прочее, однако не регулирует критерии выбора конкретного работника работодателем. Какой-либо обязанности у работодателя принять на работу определенного работника не существует. Отсюда возникают предпосылки для использования квалификационных претензий в качестве «прикрытия» этнических предпочтений.

В большинстве ситуаций подобного рода этническая дискриминация завуалирована, проявляется в скрытой форме. Объяснение со стороны работодателя всегда несет в себе ссылку на непрофессионализм определенного претендента на рабочее место. И никогда не содержит указания на этнический аспект.

Однако все чаще стали встречаться ситуации открытой демонстрации этнической дискриминации. Так, в городе Черкесске коммерческая фирма разместила объявление о наборе сотрудников. При этом владелец фирмы поставил только одно условие — все кандидаты должны быть этническими славянами. Ни о каких особых профессиональных качествах претендентов речи не велось, какого-либо преимущества трудовые навыки и умения не давали. Таким образом, деловая репутация работников как вновь набираемых, так и уже работающих в расчет не принималась.

Дело закончилось судебным иском одного из претендентов, который настаивал на том, чтобы фирма пересмотрела принципы подбора кадров в соответствии с требованиями Конституции РФ и Трудового кодекса. В итоге истец и ответчик подписали мировое

соглашение. Директор фирмы признал свою неправоту и принес извинения истцу. Однако все же на работу принял другого¹.

Дискриминация по этническому признаку как скрытая форма нанесения ущерба деловой (профессиональной, трудовой) репутации проявляется на всех стадиях взаимоотношений работодателя и работника: при приеме на работу, в процессе осуществления трудовой деятельности, при увольнении. Дополнительный накал этим отношениям придает сложившийся в социуме и имеющий устойчивую динамику развития психологический стереотип этнического превосходства либо ущербности определенной этнической группы при реализации определенного вида трудовой деятельности. Речь идет как о возвеличивании, популяризации профессиональных качеств определенной этнической группы, так и, наоборот, о принижении, аргументировании ущербности занятия представителями той или иной этнической общности конкретным видом трудовой деятельности. Таким образом, этнический компонент становится центральным звеном профессионального репутационного статуса.

Подобное негативное переплетение этнической дискриминации и деловой репутации во многом предопределяется неопределенностью ряда характеристик понятия «деловая репутация»².

Деловая репутация представляет собой набор качеств и оценок, с которыми их носитель ассоциируется в глазах своих контрагентов, клиентов, потребителей, коллег по работе, поклонников (например, для шоу-бизнеса), избирателей (для выборных должностей) и персонифицируется среди других профессионалов в этой области деятельности. Унижение или умаление деловой репутации может происходить независимо от истинности или неистинности распространяемых о соответствующем лице сведений. В некоторых случаях деловую репутацию оправданно отождествляют с авторитетностью³.

Общепризнано, что главным признаком феномена «репутация» является то, что это *приобретаемая* субъектом общественная оценка, общее мнение о его личных качествах, достоинствах.

Вместе с тем, в современных условиях все больше оснований говорить о формировании и упрочении в социуме нового явле-

¹ См.: *Безменов А.* Лицом не вышел // Российская газета. — 2005. — 22 ноября.

² Об этом см.: *Дьяченко Е.М.* Деловая репутация юридических лиц: Дис... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2005.

³ См.: Памятка по вопросам назначения судебной лингвистической экспертизы: Для судей, следователей, дознавателей, прокуроров, экспертов, адвокатов и юрисконсультов / Под ред. М.В. Горбаневского. — М., 2004. — С. 24.

ния — *этнической деловой репутации* — явления, базирующегося на признании наличия у индивидуумов *врожденных (природных)* национальных качеств (навыков, знаний, умений) для осуществления определенной профессиональной деятельности.

Иными словами, признается, что профессионализм (производительность, эффективность) и этническая принадлежность взаимозависимы.

Этническая деловая репутация — разновидность дискриминации, психолого-мотивационную основу которой образует псевдоистинный принцип (идея) дифференцированной взаимосвязи генетических способностей представителей отдельных наций и конкретных сфер трудовой — производственной либо творческой — деятельности. Тем самым признается и утверждается, что добиваться успеха и процветания в определенных областях трудовой деятельности, например, в науке, искусстве, медицине, юриспруденции и прочих, могут только члены определенной этнической (национальной) группы.

Подобный стереотип имеет два вектора: позитивный и негативный. В первом случае речь идет об исключительной избранности, предрасположенности субъектов к осуществлению данного вида деятельности. Во втором, напротив, презюмируется невозможность плодотворного труда, достижения качественных результатов и т. п.

Вне сомнения, высокая деловая репутация всегда была и остается достойным залогом при заключении различных договоров и контрактов, а человеческая порядочность — обязательным условием участия в жизни государства и общества. Безнравственность российским обществом осуждалась, недостойное поведение всегда публично порицалось. «В России, — подчеркнул В.В. Путин, — право и мораль, политика и нравственность традиционно признавались понятиями близкими и соотносимыми. Во всяком случае, их взаимосвязь была декларируемым идеалом и целью. При всех известных издержках, уровень нравственности и в царской России, и в советские времена являлся весьма значимой шкалой и критерием репутации людей как на рабочем месте, так и в обществе, в быту. И вряд ли можно отрицать, что такие ценности, как крепкая дружба, взаимовыручка, доверие, товарищество и надежность, в течение многих веков оставались на российской земле ценностями непреложными и непреходящими»¹.

¹Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 года // Российская газета. — 2005. — 26 апреля.

Нивелирование деловых качеств человека этническим «пунктом» создает ауру безысходности и предначертанной ограниченности в выборе трудовой сферы. Таким образом, дискриминация по этническому признаку не только ущемляет деловую репутацию, но и непосредственно ограничивает свободу труда.

Современный арсенал ограничений доступа на рынок или устранения с него других субъектов экономической деятельности весьма широк. Используются, например, распространение ложных, неточных или искаженных сведений о деловой репутации хозяйствующих субъектов; введение потребителей в заблуждение относительно характера, способа, места изготовления, потребительских свойств качества товара; некорректное сравнение в процессе рекламной деятельности своих производимых или реализуемых товаров с товарами других хозяйствующих субъектов. При этом в основу конкурентной борьбы все чаще закладывается именно этническая составляющая. Тем самым, например, забота о так называемом лице фирмы приобретает не только фигуральные, а вполне реальные этнические очертания. Критериями отбора на многие представительские должности выступает национальный признак. Причем данный критерий порой «перевешивает» все накопленные трудовые заслуги и профессиональные качества кандидата.

Усиление «активности» этнической деловой репутации должно сопровождаться совершенствованием предупредительных мер, механизмов защиты от ее проявлений. Право граждан на защиту чести, достоинства, деловой репутации является их конституционным правом, а деловая репутация — одним из условий их успешной деятельности. Многие законодательные гарантии на этом пути апробированы и широко применяются, накоплена солидная судебная практика¹. Однако в конкретном ракурсе, например, Пленум Верховного Суда Российской Федерации, призванный обобщать и анализировать судебную практику, ни разу не обращался к вопросам, относящимся к расовой или этнической дискриминации или разжиганию расовой вражды.

Этническая деловая репутация — источник этнической корпоративной культуры. Отсюда вполне возможны «ростки» экстремистских проявлений. Дискриминация граждан при приеме на работу

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 года «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // Российская газета. — 2005. — 15 марта.

по этническому признаку, дополненная острыми проблемами миграционных процессов, способна дестабилизировать экономическую обстановку целых регионов.

Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹ предоставляет органам государственной власти необходимые средства пресечения экстремистской деятельности. Заслуживает одобрения принятие Федеральной целевой программы по формированию установок толерантного сознания и профилактике экстремизма в российском обществе на 2001—2005 годы.

Однако основной акцент названные акты делают на политическом экстремизме, оставляя вне должного внимания этнический вид.

Между названными видами экстремизма немало общего, но, думается, есть и своя специфичность, например, в механизмах профилактики и предотвращения. Так, для предотвращения политического экстремизма использование средств и институтов гражданского общества не всегда обосновано, ибо основой для деятельности политических экстремистов выступают массовые общественные объединения. Вполне очевидно, что воздействие на такие со стороны «законопослушных общественников» малопродуктивно и требует оперативного вмешательства государства.

Этнический экстремизм не менее опасен, но в отличие от политического имеет меньший «коэффициент» непримиримости со своими оппонентами. Поддержка социального диалога между различными этническими группами — залог предотвращения этнической вражды и неприязни, источник установления долговременного доверия, в том числе в хозяйственно-экономических отношениях.

Нельзя обойти вниманием и сугубо теоретический пласт проблемы. Законодательная регламентация отдельных вопросов квалификации дискриминации, к сожалению, пока не подкреплена нормативной фиксацией соответствующей дефиниции.

Достаточно успешно и последовательно эта проблема решается в международном праве. Например, согласно ст. 1 Рекомендации о борьбе с дискриминацией в области образования (Париж, 14 декабря 1960 г.) выражение «дискриминация» охватывает всякое различие, исключение, ограничение или предпочтение по призна-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 30. — Ст. 3031.

ку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, экономического положения или рождения, которое имеет целью или следствием уничтожение или нарушение равенства отношений в области образования»¹.

Запрет дискриминации возведен международно-правовыми стандартами в статус общепризнанного принципа. Недопустимость дискриминации провозглашена в ст. 7 Всеобщей декларации прав человека: «Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации»².

Полагаем, что в России объективно назрела потребность в создании общеправовой концепции борьбы с дискриминацией по этническому признаку в сфере трудовой деятельности, где одной из главных ценностей является деловая репутация. Сегодня необходимо придать этому направлению статус специфического предмета общетеоретического, межотраслевого правового и социально-философского познания, выработать адекватные онтологические, гносеологические, аксиологические и методологические принципы его анализа.

Важным звеном общетеоретического осмысления отмеченного пути должно стать исследование специфики явных и скрытых дискриминационных начал. Явно дискриминационно, по нашему мнению, выглядит ст. 59 Трудового кодекса РФ, которая разрешает заключение срочного трудового договора с отдельными категориями работников вне всякой связи с их деловыми качествами, в частности, с лицами, обучающимися по дневным формам обучения, совместителями, пенсионерами по возрасту. Статья 3 ТК в качестве обстоятельств, которые не могут служить поводом для ограничений в трудовых правах, называет социальное положение и возраст, а ст. 59 ТК устанавливает ограничения именно по этим признакам. Следует добавить, что подобного рода ограничение уже было предметом разбирательства Конституционного Суда РФ, ко-

¹ Свод нормативных актов ЮНЕСКО. — М., 1993. — С. 117.

² Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. — 1998. — 10 декабря.

торый в своем постановлении от 4 февраля 1992 года¹ указал, что закон должен обеспечивать равенство граждан при реализации права на труд и пенсионный возраст не может служить препятствием для осуществления этого права.

Пример, иллюстрирующий нарушение принципа равенства прав и возможностей работников, представляют нормы о гарантиях работников, избранных в качестве руководителей профсоюзных органов и их заместителей (ст. 374, 376 ТК). Возможность их увольнения по п. 2, п. 3 «б», п. 5 ст. 81 ТК связана с необходимостью получения согласия вышестоящего профсоюзного органа. И вновь приходится говорить о том, что законодатель не учел позицию высшего судебного органа. По данному вопросу Конституционный Суд РФ в постановлении от 24 января 2002 констатировал несоразмерное ограничение прав работодателей и наличие необоснованных преимуществ работников, входящих в состав выборных профсоюзных органов, по сравнению с другими работниками².

Важнейший практический срез обозначенной проблемы лежит в сфере федеративных отношений. Один только аспект этой многолетней и предельно проблемной области — реализация национально-культурной автономии.

На первый взгляд, в Федеральном законе «О национально-культурной автономии» весьма грамотно и скрупулезно перечислены принципы, на которых основывается национально-культурная автономия, а именно: свободное волеизъявление граждан при отнесении себя к определенной этнической общности, самоорганизация и самоуправление, многообразие форм внутренней организации, сочетание общественной инициативы с государственной

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 4 февраля 1992 года № 2-П «По делу о проверке конституционности правоприменительной практики расторжения трудового договора по основанию, предусмотренному пунктом 1.1 статьи 33 КЗоТ РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1992. — № 13. — Ст. 669.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 2002 года № 3-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и части второй статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами Зерноградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 7. — Ст. 745.

поддержкой, уважение языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей, законность (ст. 2).

Названными принципами в рамках установленного данным Федеральным законом, иными федеральными законами регулирования исключаются как дискриминация лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и объединенных в национально-культурную автономию, так и ущемление прав лиц, не участвующих в деятельности национально-культурной автономии. Кроме того, участие или неучастие в деятельности национально-культурной автономии не может служить основанием для ограничения прав граждан Российской Федерации, равно как и национальная принадлежность не может служить основанием для ограничения их участия или неучастия в деятельности национально-культурной автономии (ч. 3 ст. 4).

Между тем в условиях жесткой конкурентной борьбы за рынки труда ввиду слабой развитости социально-бытовой инфраструктуры национально-культурных автономий и ограниченности спектра приложения гражданами своих трудовых способностей образуются предпосылки для открытой этнической дифференциации населения. Не замечать это — значит создавать очередную угрозу национальной безопасности.

В этой связи провозглашение равенства наций и этносов в национально-культурной автономии должно подкрепляться конкретными мерами государственной поддержки, включающей в себя разностороннюю профилизацию производств. Пока же речь идет только о поддержке так называемых национальных промыслов и производств, чем, конечно же, нельзя удовлетворить трудовые потребности всех граждан.

«Любой этнос, — справедливо пишет Н.Г. Деметр, — даже самый малочисленный, считает себя субъектом права и требует равенства не на словах, а на деле в таких вопросах, как владение землей, владение бюджетом, собственностью, доступ к власти, к средствам массовой информации и т. д. Тот этнос, который обеспечил себе доступ к власти, удовлетворен и не хочет делиться с другим; те же, кто по численности малы, справедливо спрашивают, в чем их будущее»¹.

Реальное достижение цели полного искоренения этнической, как впрочем и любой иной, дискриминации из жизни российско-

¹ Деметр Н.Г. Положение цыган в России // Борьба с дискриминацией в России: основные направления деятельности для юристов и активистов правозащитного движения / Под ред. А.К. Соболевой. — М., 2004. — С. 13.

го общества, в отличие от абстрактного усвоения и провозглашения идеального образца, сталкивается со значительными трудностями и еще долгое время будет сопровождаться сложными проблемами. В настоящее время преодоление этого «исторического наследия» является далеко не простой задачей даже для передовых, цивилизованных народов и государств. И дело здесь не только в субъективном отношении к этому наследию (желании или нежелании признавать его последствия), сколько в наличии или отсутствии активности научной мысли в создании правового механизма его преодоления.

АНО «Юристы за конституционные права и свободы»

**Противодействие дискриминации
по этническому признаку в деятельности
правоохранительных органов**

Программа учебного курса

Авторы-составители:

М.В. Баранова, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Нижегородской академии МВД России, кандидат культурологии;

О.Н. Коршунова, и. о. проректора Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры РФ, старший советник юстиции, кандидат юридических наук, доцент;

Е.Б. Серова, доцент кафедры прокурорско-следственной деятельности Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры РФ, советник юстиции, кандидат юридических наук, доцент;

А.К. Соболева, директор АНО «Юристы за конституционные права и свободы», кандидат филологических наук, адвокат.

Рецензенты:

М.М. Бабаев, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор;

В.М. Баранов, заместитель начальника Нижегородской академии МВД России по научной работе, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор, полковник милиции;

Колесников В.В., проректор по научной работе Санкт-Петербургского института Генеральной прокуратуры, РФ, доктор экономических наук, профессор;

И.Б. Михайловская, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской Академии наук;

Р.В. Нигматуллин, заместитель начальника Уфимского юридического института МВД России по научной работе, кандидат юридических наук, доцент.

К вопросу об актуальности и использовании в учебном процессе вузов системы МВД России материалов программы учебного курса «Противодействие дискриминации по этническому признаку в деятельности правоохранительных органов»

Проблема дискриминации по этническому признаку на современном этапе развития весьма актуальна для многонациональной России. Дискриминационное поведение является основой межэтнических конфликтов, следовательно, требует не просто пристального внимания и контроля со стороны общества и правоохранительных органов, но и своевременного пресечения. Становление открытого общества и правового государства невозможно без соблюдения прав человека, независимо от его этнической принадлежности.

Контроль за соблюдением прав и свобод граждан возложен на органы правоохраны, однако, являясь частью российского общества, они подвержены всем присущим ему деформационным порокам, в том числе и дискриминационному отношению по этническому признаку.

Несомненно, дискриминационные действия представителей этих органов должны пресекаться и осуждаться. Блеститель закона, попирающий требования закона, способствует укоренению в обществе неверия в силы правопорядка, убежденности в невозможности разрешения конфликта правовыми средствами, что отнюдь не ведет к становлению законности и правопорядка в РФ.

Необходимость противостоять подобным негативным явлениям порождает потребность в специальных знаниях, навыках и умениях, поиск наиболее эффективных способов выявления, предотвращения и преодоления дискриминации. Неоценимую помощь в этом вопросе может дать изучение международного опыта и его последующая адаптация и использование в Российской Федерации.

Обеспечение реализации принципа равноправия граждан невозможно без профессионального, продуманного и, как следствие, результативного противодействия дискриминационным процессам. Программа учебного курса «Противодействие дискриминации по этническому признаку в деятельности правоохранительных органов» делает шаг в направлении решения этой проблемы.

Современный сотрудник ОВД, помимо сугубо профессиональных знаний и навыков, должен выработать социально-психологическую установку на умение творчески использовать нравственный и духовный потенциал общества в общении с гражданами, в

противодействию правонарушениям, в том числе дискриминации по этническому признаку. Расширение гуманистического начала в деятельности правоохранительных органов предполагает формирование эрудированного сотрудника ОВД, воспитание у него чувства нетерпимости к антиобщественным, попирающим идею равноправия проявлениям, формирование установки на самовоспитание и самосовершенствование.

Сотрудники органов внутренних дел должны знать основные содержательные элементы нравственного поведения на службе и в быту, понимать необходимость формирования навыков и правил взаимодействия с представителями различных этнических и национальных групп в демократическом обществе.

Преподавание программы направлено не только на повышение профессиональной квалификации сотрудников правоохранительных органов, но и на воспитание гражданской зрелости и высокой общественной активности, формирование профессионального правосознания и должного уровня правовой культуры, глубокого уважения к закону и бережного отношения к ценностям правового государства, чести и достоинству гражданина, независимо от его этнической принадлежности.

Программа данного курса пронизана глубокими межпредметными связями с учебными дисциплинами «Профессиональная этика сотрудников ОВД», «Теория государства и права», «Культурология», «Юридическая психология», «Философия», «Конфликтология», «Административная деятельность ОВД», «Оперативно-разыскная деятельность ОВД», преподаваемыми в вузах МВД. Включение материалов о противодействии дискриминации по этническому признаку в ткань преподаваемых учебных курсов поможет актуализировать и проявить изучаемые теоретические аспекты, показать современные проблемы общества и правоохранительных органов, предложить адекватные и результативные пути их решения. Для этого требуется проведение дальнейших разработок в этой области, в том числе направленных на поиск путей гармонизации с традиционными преподаваемыми дисциплинами.

М.В. Баранова

Цель курса: дать знания, выработать навыки и умения в сфере предотвращения дискриминации в деятельности правоохранительных органов, выявить наиболее эффективные способы предотвращения и преодоления дискриминации, изучить международный опыт и рассмотреть возможности его использования в Российской Федерации для обеспечения реализации принципа равноправия граждан.

Задачи курса:

- предложить правовое определение дискриминации и дать представление о видах дискриминационной практики, запрещенных международно-правовыми и российскими нормами;
- выявить зависимость между дискриминационной практикой правоохранительных органов и особенностями правовой и политической культуры населения Российской Федерации;
- проследить эволюцию противодействия дискриминации в деятельности российских и зарубежных правоохранительных органов;
- выявить возможности противодействия дискриминации в административной практике правоохранительных органов;
- проанализировать тенденции развития практики привлечения к различным видам ответственности за проявление дискриминации в деятельности сотрудников правоохранительных органов;
- проанализировать тенденции развития практики осуществления уголовного преследования по делам о дискриминации и практики правоохранительных органов, обеспечивающих реализацию принципа равноправия граждан;
- изучить возможности использования подходов, принятых в международной практике и практике отдельных зарубежных государств, для решения проблем, связанных с реализацией запрета дискриминации в деятельности правоохранительных органов, в российском законодательстве и практике.

**РАЗДЕЛ 1. Запрет дискриминации
в деятельности правоохранительных органов:
понятие, правовое регулирование, способы обеспечения**

Тема 1. Понятие и виды дискриминации

Понятие дискриминации и ее виды. Прямая и косвенная дискриминация.

Исторические, социальные и психологические корни дискриминации. Субъективные и объективные составляющие дискрими-

нации на современном этапе развития мирового сообщества. Международный и российский опыт.

Дискриминационное обращение с людьми и его виды. Этнически-избирательный подход сотрудников правоохранительных органов к гражданам как вид дискриминационной практики.

Субъект дискриминационных действий. Отграничение процесса реализации властных полномочий от проявлений негативных сторон обыденного сознания (предрассудков и т. п.).

Тема 2. Международно-правовые стандарты защиты от дискриминации в деятельности правоохранительных органов

Роль и значение международно-правовых документов в области защиты (или обеспечения) прав человека в правовой системе России. Равноправие и свобода от дискриминации в ряду основных прав и свобод человека и гражданина.

Основные правовые гарантии соблюдения принципа свободы от дискриминации.

Формы закрепления принципа свободы от дискриминации в международном праве. Запрет на установление во внутригосударственном законодательстве мер дискриминационного характера.

Закрепление запрета дискриминации в документах ООН, Совета Европы, иных международно-правовых актах.

Борьба с дискриминацией и механизмы противодействия этнически-избирательному подходу в деятельности правоохранительных органов в Европе и США.

Тема 3. Российское законодательство — основа построения общества, свободного от дискриминации

Конституция Российской Федерации — Основной Закон государства. Права и свободы человека и гражданина и их закрепление в Конституции России. Преимущество правового обеспечения равноправия в российском законодательстве.

Конституции и законодательство России: история и современность, общие и специальные положения. Антидискриминационная практика в Российской Федерации, правовые нормы, запрещающие дискриминацию, сфера действия и специфика их применения.

Деятельность правоохранительных органов и обеспечение соблюдения принципа свободы от дискриминации в случае ограничения прав и свобод граждан.

Тема 4. Законодательная основа противодействия дискриминации в деятельности правоохранительных органов в Российской Федерации. Правовые гарантии защиты от дискриминации по российскому законодательству

Возможности защиты прав и свобод человека при нарушении принципа недискриминации по российскому законодательству. Равноправие как конституционный принцип и его специфика при реализации прав и свобод граждан в сфере осуществления уголовного преследования и в административном процессе. Равенство перед законом и судом. Право на равную защиту и на равное обращение со стороны правоохранительных органов в соответствии с законом. Универсальность процессуальных механизмов реализации прав и свобод граждан в сфере деятельности правоохранительных органов.

Правовые механизмы реализации принципа недопущения дискриминационного подхода к гражданам в деятельности правоохранительных органов.

Юридическая ответственность за нарушение права граждан на свободу от дискриминации.

Юридические гарантии защиты лиц, подвергшихся дискриминации, и возмещения им вреда.

Тема 5. Правовые основы организации деятельности правоохранительных органов Российской Федерации по обеспечению свободы от дискриминации

Конституционные основы организации деятельности системы правоохранительных органов России.

Органы прокуратуры Российской Федерации и их роль в обеспечении прав и законных интересов граждан. Правозащитная функция в деятельности органов прокуратуры. Федеральный закон РФ «О Прокуратуре Российской Федерации» как правовая основа формирования антидискриминационных практик правоохранительных органов.

Федеральные законы РФ «О милиции», «Об оперативно-разыскной деятельности» и другие правовые акты, регулирующие организацию и деятельность правоохранительных органов России, и их роль в обеспечении прав и законных интересов граждан, иностранцев и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Значение судебной власти в формировании стандартов деятельности правоохранительных органов. Судебный контроль за дей-

ствиями и решениями правоохранительных органов. Доступность судебного обжалования дискриминационных действий и решений должностных лиц правоохранительных органов.

Правовые основы взаимодействия правоохранительных органов и правозащитных организаций в сфере противодействия дискриминации.

Уголовно-правовые механизмы защиты лиц, в отношении которых совершены преступления, связанные с нарушением либо ограничением прав человека или гражданина по признаку расовой или национальной принадлежности.

Ответственность по российскому и международному праву за дискриминацию граждан сотрудниками правоохранительных органов.

Тема 6. Преодоление этнически-избирательного подхода в деятельности правоохранительных органов

Дискриминационные практики в работе правоохранительных органов и возможности их предотвращения. Дискриминация как нарушение принципа равенства в обращении сотрудников правоохранительных органов с такими группами граждан, как женщины, инвалиды, дети, мигранты, представители национальных, религиозных, языковых меньшинств.

Понятие, причины и признаки дискриминации по признаку национальной принадлежности. Понятие этнически-избирательного подхода (ethnic profiling).

Этнически-избирательный подход в деятельности правоохранительных органов как нарушение международно-правовых и российских стандартов в области запрета дискриминации. Примеры этнически-предвзятого подхода в деятельности милиции, прокуратуры, суда.

Незаконность использования принадлежности к определенной расе или национальности как критерия для отнесения человека к группе риска, склонной к совершению правонарушений. Социальные и правовые последствия этнически-избирательного подхода.

Отсутствие реагирования или недолжное реагирование на правонарушения в отношении представителей этнических групп как вид дискриминационной практики. Недопустимость предвзятого отношения к представителям указанных групп при выполнении мер по охране порядка и проведении оперативных мероприятий

(грубое обращение, незаконное задержание, изъятие документов, отказ оформить протокол о правонарушении, использование надуманных предлогов для проверки документов и личных вещей и т. п.) как отягчающий фактор при квалификации незаконных действий сотрудников правоохранительных органов.

Противодействие этнически-избирательному подходу при регистрации по месту жительства, месту пребывания и при осуществлении паспортно-визового контроля. Иные формы этнически-избирательного подхода в деятельности правоохранительных органов и их преодоление. Субъекты противодействия дискриминационной практике в деятельности правоохранительных органов.

Тема 7. Международный опыт обеспечения принципа свободы от дискриминации в деятельности правоохранительных органов

Возможности использования международных механизмов по защите прав субъектов дискриминации со стороны правоохранительных органов. Роль Организации Объединенных Наций и Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации, Совета Европы и Европейского Суда по правам человека в обеспечении действия принципа свободы от дискриминации. Практика Европейского Суда по правам человека по делам, связанным с нарушением принципа недискриминации в отношении представителей этнических меньшинств правоохранительными органами.

Решения Европейского Суда по правам человека, принятые по делам «Ангелова против Болгарии», «Асенов против Болгарии», «Начова против Болгарии», как примеры наложения ответственности на государство за нарушение принципа недискриминации его правоохранительными органами.

Законодательство зарубежных стран, направленное на преодоление дискриминации в деятельности правоохранительных органов, и практика его применения.

Тема 8. Особенности защиты личности от дискриминации по этническому или национальному признаку в условиях борьбы с терроризмом и экстремизмом

Проявления экстремизма и терроризма: исторические, политические и социальные корни; современное состояние проблемы; определение основных понятий. Соотношение понятий «экстремизм»

и «терроризм» в праве, политике. «Бытовой» экстремизм: причины и формы проявления.

Основные направления противодействия экстремизму и терроризму. Международный и российский опыт.

Условия и гарантии реализации прав личности в процессе противодействия экстремизму и терроризму.

Тема 9. Правовые механизмы защиты прав и законных интересов лиц, подвергшихся дискриминации

Способы восстановления прав лиц, подвергшихся дискриминации со стороны правоохранительных органов. Уголовно-процессуальные и гражданско-процессуальные способы защиты прав личности. Практика Конституционного Суда РФ по делам, связанным с дискриминацией.

Особенности правоприменительной практики по защите прав лиц, подвергшихся дискриминации со стороны правоохранительных органов.

Практика применения статьи 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейским Судом по правам человека.

РАЗДЕЛ 2. Практика осуществления уголовного преследования за преступления, посягающие на права граждан в сфере межнациональных отношений

Тема 1. Понятие и классификация преступлений, посягающих на права граждан в сфере межнациональных отношений

Проблемы применения законодательства об ответственности за посягательства на права граждан в сфере межнациональных отношений.

Понятие, система и виды преступлений, связанных с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений.

Родовой объект преступлений, связанных с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений.

Проблемы квалификации преступлений, связанных с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений. Разграничение со смежными составами преступлений.

Преступления в сфере межнациональных отношений, совершаемые преступными организациями, их общая характеристика.

Тема 2. Криминологическая характеристика преступлений, связанных с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений

Состояние, уровень, динамика и структура преступлений в сфере межнациональных отношений.

Причины и условия совершения преступлений в сфере межнациональных отношений.

Социально-демографические, психологические, морально-этические особенности личности преступника. Виктимологическая характеристика жертв преступлений.

Тема 3. Криминалистическое понятие и характеристика преступлений, связанных с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений

Особенности криминалистической структуры преступлений, связанных с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений, и их влияние на организацию расследования преступлений данной группы.

Криминалистическая характеристика преступлений указанной группы.

Особенности механизма совершения преступлений, связанных с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений. Механизм совершения преступлений данного вида, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов.

Криминалистическая характеристика мотива преступлений, связанных с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений. Генезис мотивации в структуре преступного поведения.

Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию.

Тема 4. Обеспечение прав граждан при проверке информации о совершении преступлений, связанных с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений

Прием, регистрация и разрешение заявлений о совершении преступлений, связанных с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений. Противодействие нарушению учетно-регистрационной дисциплины.

Источники информации о преступлении, их классификация и особенности. Особенности проверки сведений, сообщаемых СМИ и общественными организациями.

Особенности решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Тема 5. Обеспечение прав граждан на первоначальном и последующих этапах расследования

Использование новейших достижений криминалистической теории в планировании и организации расследования преступлений, связанных с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений. Особенности организации работы следственно-оперативных групп.

Типичные следственные ситуации и особенности производства отдельных следственных действий на первоначальном и последующих этапах расследования.

Особенности осмотра места происшествия. Использование специальных познаний при его проведении.

Последующие следственные действия и тактические особенности их проведения.

Общие вопросы подготовки и проведения судебных экспертиз, в том числе социогуманитарных. Выбор эксперта. Оценка заключения.

Тема 6. Использование специальных познаний в патопсихологии при расследовании этнических преступлений

Принципы оперативного распознавания психических расстройств в пределах вменяемости. Особенности психических нарушений у лиц, совершивших гомицидальные преступления, связанные с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений.

Криминальная патопсихология лиц, совершивших гомицидальные преступления, связанные с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений.

Криминальная патопсихология групповых гомицидальных преступлений, связанных с нарушением прав граждан в сфере межнациональных отношений.

Использование специальных познаний в криминальной патопсихологии при проведении следственных действий.

Тема 7. Особенности поддержания государственного обвинения в суде по делам о преступлениях, посягающих на права граждан в сфере межнациональных отношений

Криминалистические аспекты подготовки государственного обвинителя к поддержанию государственного обвинения в суде по делам о преступлениях, посягающих на права граждан в сфере межнациональных отношений.

Типичные следственные ошибки, возможности их выявления и нейтрализации.

Особенности участия прокурора в предварительном слушании по делам о преступлениях, посягающих на права граждан в сфере межнациональных отношений.

Участие государственного обвинителя в судебном следствии по делу о преступлении, посягающем на права граждан в сфере межнациональных отношений.

Тактика судебного допроса. Особенности оценки в суде заключений судебных экспертов.

Участие государственного обвинителя в прениях по делу о преступлении, посягающем на права граждан в сфере межнациональных отношений.

Особенности участия прокурора на последующих стадиях процесса, связанных с пересмотром судебных актов.

РАЗДЕЛ 3. Этические аспекты взаимодействия сотрудников правоохранительных органов с гражданами различной этнической и национальной принадлежности

Тема 1. Этика профессионального общения сотрудников органов внутренних дел с различными категориями граждан

Понятие и нравственные принципы профессионального общения сотрудников правоохранительных органов. Формы профессионального поведения: повседневные, специфические, экстремальные и неспецифические.

Понятие служебного этикета сотрудника милиции. Нормы и принципы служебного этикета: тактичность, вежливость, доброжелательность, деликатность в общении с различными категориями граждан. Этические требования к проведению бесед с гражданами различной этнической и национальной принадлежности. «Золотое правило нравственности» в профессиональном общении сотрудников милиции.

Индивидуальные действия сотрудника органов внутренних дел как фактор, влияющий на представления населения о всей деятельности правоохранительных органов. Правосознание, мировоззрение, мастерство, нормы поведения сотрудника милиции в свете требований этико-деонтологических норм кодекса чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел РФ, норм

международного и национального законодательства в области прав человека.

Тема 2. Этические механизмы разрешения конфликтов при взаимодействии сотрудников ОВД с гражданами различной этнической и национальной принадлежности

Характеристика особенностей поведения сотрудников правоохранительных органов при контактах с представителями этнических меньшинств. Типология конфликтов и влияние на них этническо-культурной разнородности участвующих в них сторон.

Понятие «насилия» и «ненасилия». Нравственные основы и проблемы деятельности сотрудников милиции — моральный выбор, соотношение целей и средств, «большого и меньшего зла». Критерии моральной допустимости профессионально необходимых действий сотрудников ОВД. Понятие и типология конфликтов.

Факторы, влияющие на возможность ненасильственного разрешения конфликта. Взаимосвязь высокого потенциала насилия в этнически обусловленных конфликтах с невозможностью изменить этническую идентификацию.

«Многопластовость» конфликтов: конфликты ценностей, конфликты интересов, конфликты социальных (культурных) норм поведения. Методы ненасильственного разрешения конфликтов и их эффективность (формализация процедуры, право как форма закрепления иерархии социальных ценностей и источник правил о предпочтении интересов, юридикация конфликта — путь к его «затуханию»). Поведение носителя властных полномочий как доминирующий фактор «управления» конфликтом и формой его разрешения. Продуктивный диалог. Общие этические принципы профессиональной (компромиссной) полемики: принцип компромисса, принцип миролюбия, принцип сближения.

Тема 3. Ненасильственное предотвращение конфликтных ситуаций и дискриминации в процессе общения сотрудников милиции и представителей различных этнических и национальных групп

Общее и особенное, корпоративное и общечеловеческое в профессиональной морали сотрудников ОВД. Соблюдение принципа равенства при осуществлении профессиональных обязанностей.

Ненасильственные приемы воздействия на ситуации конфликта и дискриминации в процессе строительства правового государ-

ства. Разъяснительная и воспитательная работа как важнейший элемент взаимоотношений милиции и населения. Понятия «предупреждение», «профилактика», «предотвращение», «превенция» в стратегии и тактике ненасильственного предотвращения конфликтов, влекущих правонарушения. Показатели эффективности доконфликтного ненасильственного воздействия.

Роль общественного мнения в результативности процессов ненасильственного предотвращения конфликтных ситуаций и дискриминации. Пути и приемы формирования уважительного отношения к правам человека, чести и достоинству граждан, букве закона.

Использование приемов и методов рекламы (некоммерческой) и PR для упреждения возникновения конфликтов и фактов дискриминации.

Список используемой литературы

1. Законодательство¹

1. Конституция Российской Федерации.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации (1996 г. с изм. и доп.).
3. Федеральный закон РФ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» от 31 мая 2001 года № 73 ФЗ.
4. Федеральный закон РФ «О Прокуратуре Российской Федерации» № 2202-1 от 17 января 1992 года (в ред. от 04.11.2005 г.).
5. Федеральный закон РФ «Об оперативно-разыскной деятельности» № 144-ФЗ от 12 августа 1995 года (в ред. от 02.12.2005 г.).
6. Федеральный закон РФ «О борьбе с терроризмом» № 130-ФЗ от 25 июля 1998 года (в ред. 07.03.2005 г.).
7. Федеральный закон РФ «О противодействии экстремистской деятельности» № 114-ФЗ от 25 июля 2002 года.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (2001 г. с изм. и доп.).
9. Дискриминация вне закона: Сборник документов / Отв. ред. А.Я. Капустин. — М., 2003.

¹ Источники опубликования нормативно-правовых актов не указываются. В скобках приведены даты последних изменений использованных документов.

10. Резолюция № 690 (1979) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Декларация о полиции» // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. — М., 1998.

11. Международно-правовые основы борьбы с терроризмом: Сборник документов / Сост. В.С. Овчинский. — М., 2003.

12. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/169 от 17 декабря 1979 г.) // Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. — М., 1990.

13. Кодекс чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации (утвержден приказом МВД России от 19 ноября 1993 г. № 501) // Воспитательная работа в органах внутренних дел: Сборник нормативных актов / Сост. Н.П. Парыгин. — Омск, 2001.

14. Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10 декабря 1984 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1987. — № 45. — Ст. 747.

15. Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 2. — Ст. 163.

16. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации // Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. — 2-е изд. — М., 2002.

2. Монографии, брошюры, учебные и методические пособия

17. *Аверина Н.А.* Раскрытие серийных преступлений против личности и убийств, совершенных по найму: Учебно-методическое пособие / Н.А. Аверина, А.И. Скрыпников. — М., 1998.

18. *Астапенко П.Н.* Взаимодействие милиции/полиции и населения: отечественный и зарубежный опыт: Курс лекций / П.Н. Астапенко, С.А. Дербичева. — Смоленск, 2001. — Ч. 1: Деонтологические основы взаимодействия.

19. *Астапенко П.Н.* Взаимодействие милиции/полиции и населения: отечественный и зарубежный опыт: Хрестоматийные материалы / П.Н. Астапенко, С.А. Дербичева; Под общ. ред. С.А. Дербичевой. — Смоленск, 2001. — Ч. 2: Нормативно-правовое регулирование практическая реализация.

20. *Алексеев П.В.* Философия: Учебник / П.В. Алексеев, А.В. Панин. — 2-е изд., пер. и доп. — М., 1997.
21. *Антонян Ю.М.* Психология убийства. — М., 1997.
22. *Ароцкер Л.Е.* Использование данных криминалистики в судебном разбирательстве уголовных дел. — М., 1964.
23. *Ароцкер Л.Е.* Поддержание государственного обвинения в суде / Л.Е. Ароцкер, О.Я. Баев, А.Г. Воробьев, Г.С. Нисенбаев. — М., 1970.
24. *Арсеньев В.Д.* Актуальные вопросы оценки заключения эксперта как доказательства по уголовному делу. — М., 1985.
25. *Арутюнян Ю.В.* Этносоциология: Учебник / Ю.В. Арутюнян, Л.М. Дробижева, А.А. Сусоколов. — М., 1999.
26. *Баев О.М.* Конфликты в деятельности следователя. — Воронеж, 1981.
27. *Баев О.Я.* Тактика уголовного преследования и профессиональной защиты от него. Следственная тактика: Научно-практическое пособие. — М., 2003.
28. *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. — М., 1998.
29. *Басков В.И.* Прокурор в суде первой инстанции. — М., 1968.
30. *Белкин Р.С.* Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. — М., 2001.
31. *Бойков А.Д.* Выявление и устранение следственных ошибок при судебном рассмотрении уголовных дел: Методическое пособие. — М., 1990.
32. *Болтошев Е.Д.* Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. — М., 2002.
33. *Быховский И.Е.* Этические вопросы взаимоотношений следователя с участниками уголовно-процессуальной деятельности: Конспект лекций / Под ред. С.К. Питерцева. — Л., 1990.
34. *Вандер М.Б.* Объективизация доказывания в уголовном процессе с применением научно-технических средств: Конспект лекции из цикла «Работа с доказательствами на предварительном следствии и в суде». — СПб., 1994.
35. *Вандышев В.В.* Уголовный процесс: Курс лекций. — СПб., 2002.
36. *Васильев А.Н.* Проблемы методики расследования отдельных видов преступлений. — М., 1978.
37. *Васильев А.Н.* Тактика отдельных следственных действий. — М., 1981.

38. *Васильев А.Н.* Планирование расследования преступлений / А.Н. Васильев, Г.Н. Мудьюгин, Н.А. Якубович. — М., 1957.
39. *Васильев В.Л.* Психологические аспекты преступных формирований и расследование совершенных ими преступлений. — СПб., 1994.
40. *Винников А.Я.* Социогуманитарная экспертиза преступлений на почве ненависти / А.Я. Винников, Н.М. Гиренко, О.Н. Коршунова. — СПб., 2005.
41. *Винников А.Я.* Методика расследования преступлений, совершаемых на почве национальной или расовой вражды или ненависти / А.Я. Винников, Н.М. Гиренко, О.Н. Коршунова; Под общ. ред. О.Н. Коршуновой. — СПб., 2002.
42. *Винников А.Я.* Правоохранительные органы и правозащитные организации в борьбе с этническими преступлениями: механизмы взаимодействия / А.Я. Винников, Н.М. Гиренко, О.Н. Коршунова, Е.Б. Серова; Под ред. О.Н. Коршуновой. — СПб., 2003.
43. *Владимиров Л.Е.* Учение об уголовных доказательствах. — Тула, 2000.
44. *Возгрин И.А.* Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений. — Л., 1976.
45. *Волчецкая Т.С.* Криминалистическая ситуалогия. — М., 1997.
46. *Волчецкая Т.С.* Ситуационный подход в практической и исследовательской криминалистической деятельности. — Калининград, 1999.
47. *Воробьев Г.А.* Тактика и психологические особенности судебных действий: Учебное пособие. — Краснодар, 1986.
48. *Гаврилов В.В.* Слово — государственному обвинителю: Поддержание государственного обвинения в уголовном суде. — Саратов, 1998.
49. *Гаврилова Н.И.* Ошибки в свидетельских показаниях (Происхождение, выявление, устранение): Методическое пособие / Под ред. А.Р. Ратинова. — М., 1983.
50. *Гаджиев К.С.* Геополитика Кавказа. — М., 2001.
51. *Головко Л.В.* Альтернативы уголовному преследованию в современном праве. — СПб., 2002.
52. Государство, право и межнациональные отношения / Отв. ред. Н.С. Крылова. — М., 1993.
53. *Громов Н.А.* Доказательства, доказывание и использование результатов оперативно-разыскной деятельности: Учебное пособие / Н.А. Громов, В.А. Пономаренков, А.Н. Гушин, Ю.В. Францифоров. — М., 2001.

54. *Густов Г.А.* Комплексный подход к раскрытию убийства: Учебное пособие. — Архангельск, 1989.
55. *Густов Г.А.* Программно-целевой метод организации раскрытия убийств: Учебное пособие. — СПб., 1993.
56. *Густов Г.А.* Моделирование в работе следователя: Учебное пособие. — Л., 1980.
57. *Давитадзе М.Д.* Зарубежный опыт урегулирования межнациональных отношений. — М., 2000.
58. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. — М., 1982.
59. *Дворкин А.И.* Методика расследования убийств, совершенных с применением взрывных устройств / А.И. Дворкин, Л.В. Бертовский. — М., 2001.
60. *Дворянский А.М.* Организация и методика работы прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства: Учебное пособие / А.М. Дворянский, А.А. Костаков, В.И. Рохлин, Г.А. Сопраньков, А.П. Стуканов; Под ред. В.И. Рохлина. — СПб., 1996.
61. Дискриминация в США: правовые и социологические исследования / Под ред. А.К. Соболевой. — М., 2005.
62. Дискриминация по признаку расы и национальной принадлежности / Под ред. А.К. Соболевой. — М., 2005.
63. *Додонов В.Н.* Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / В.Н. Додонов, В.Е. Крутских; Под ред. С.И. Герасимова. — М., 2001.
64. *Дулов А.В.* Основы психологического анализа на предварительном следствии. — М., 1973.
65. *Жбанков В.А.* Концептуальные основы установления личности преступника в криминалистике. — М., 1995.
66. *Золотухина-Аболина Е.В.* Современная этика: истоки и проблемы: Учебник для вузов. — Ростов-на-Дону, 2000.
67. *Зорин Г.А.* Криминалистическая методология. — Мн., 2000.
68. *Зуйков Г.Г.* Поиск по признакам способа совершения преступления. — М., 1970.
69. Изучение следователем психологии обвиняемого: Методическое пособие / Кол. авторов: М.М. Коченов, Н.И. Ефимова, А.С. Кривошеев, О.Д. Ситковская; Отв. ред. А.Р. Ратинов. — М., 1987.
70. *Квашиш В.Е.* Основы виктимологии. Проблемы защиты прав потерпевших от преступлений. — М., 1999.

71. *Кириллова Н.П.* Процессуальные и криминалистические особенности поддержания государственного обвинения в суде первой инстанции: Учебное пособие. — СПб., 1996.

72. *Ковалев В.И.* Мотивы поведения и деятельности. — М., 1988.

73. Комментарий к Федеральному закону «О Прокуратуре Российской Федерации» / Под ред. Ю.И. Скуратова. — М., 1996.

74. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. В.М. Лебедев. — М., 2001.

75. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации в редакции Федерального закона от 29 мая 2002 года / Под общ. и науч. ред. А.Я. Сухарева. — М., 2002.

76. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / Отв. ред. В.И. Радченко; Под ред. В.Т. Томина. — 5-е изд., перераб. и доп. — М., 2001.

77. *Корневский Ю.В.* Государственное обвинение в условиях судебной реформы: процессуальный, тактический и нравственный аспекты: Методическое пособие. — М., 1994.

78. *Корневский Ю.В.* Криминалистика для судебного следствия. — М., 2002.

79. *Корневский Ю.В.* Использование результатов оперативно-разыскной деятельности в доказывании по уголовным делам: Методическое пособие / Ю.В. Корневский, М.Е. Токарева. — М., 2000.

80. *Коршик М.Г.* Изучение личности обвиняемого на предварительном следствии / М.Г. Коршик, С.С. Степичев. — М., 1969.

81. *Коршунова О.Н.* Комплексный подход к противодействию экстремизму // Прокуратура и институты гражданского общества в противодействии экстремизму и ксенофобии. Международная научно-практическая конференция, 1—2 февраля 2005 года. — СПб., 2005.

82. *Коршунова О.Н.* Проблемы осуществления уголовного преследования по делам о преступлениях на почве ненависти // Формирование климата доверия и толерантного сознания как основы предупреждения экстремизма: Материалы второй Международной научно-практической конференции. Рязань, 29—30 сентября 2004 года / Под науч. ред. С. Боронбекова. — Рязань, 2005.

83. *Коршунова О.Н.* Методика расследования этнических преступлений: Курс криминалистики: В 3 т. — СПб., 2004. — Т. 2: Криминалистическая методика. Методика расследования преступлений против личности, общественной безопасности и общественного порядка / Под ред. О.Н. Коршуновой и А.А. Степанова.

84. *Коршунова О.Н.* Состояние нормативной базы и правоприменительной практики противодействия экстремизму (стенограмма выступления) // Противодействие экстремизму: внесение изменений в нормативную базу и правоприменительную практику / Под ред. А.Ю. Сунгурова и Г.Л. Бардиер. — СПб., 2004.

85. *Коршунова О.Н.* Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия: Монография. — СПб., 2005.

86. *Коршунова О.Н.* Расследование захвата заложников. Уголовно-правовые и криминалистические вопросы / О.Н. Коршунова, Г.В. Овчинникова. — СПб., 1997.

87. *Коршунова О.Н.* Преступления на почве ненависти: некоторые проблемы назначения социогуманитарной экспертизы и оценки ее заключения / О.Н. Коршунова, Е.Б. Серова // Вестник криминалистики. — 2005. — № 1(13).

88. Расследование терроризма: Учебное пособие / Под общ. ред. О.Н. Коршуновой. — СПб., 2001.

89. Криминалистика: Учебник / Отв. ред. Н.П. Яблоков. — 2-е изд., пер. и доп. — М., 1999.

90. Курс криминалистики: В 3 т. / Под ред. О.Н. Коршуновой и А.А. Степанова. — СПб., 2004.

91. *Лупинская П.А.* Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Д.Н. Козак, Е.Б. Мизулина. — М., 2002.

92. *Моисеева Г.А.* Методическое пособие по совершенствованию участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел / Г.А. Моисеева, Л.М. Хаустова. — Ульяновск, 2000.

93. *Моторный И.Д.* Теоретико-прикладные основы применения средств и методов криминалистической взрывотехники в борьбе с терроризмом: Монография. — М., 1999.

94. Необоснованное обвинение и реабилитация в уголовном процессе: Методическое пособие / Кол. авторов: Н.А. Якубович, Е.И. Конах, Т.А. Михайлова, В.В. Воскресенский, Л.А. Прокудина; Под ред. О.Я. Радченко. — М., 1995.

95. *Образцов В.А.* Учение о криминалистической характеристике преступлений: Криминалистика. — М., 1995.

96. *Овчинникова Г.В.* Захват заложника (уголовно-правовые, криминологические и криминалистические проблемы) / Г.В. Овчинникова, М.Ю. Павлик, О.Н. Коршунова. — СПб., 2001.

97. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. — 18-е изд., стереотип. — М., 1987.

98. Осмотр места происшествия: Практическое пособие / Под ред. А.И. Дворкина. — М., 2000.

99. *Очередько В.П.* Противодействие преступлениям экстремистской направленности: проблемы и пути решения / В.П. Очередько, О.Н. Коршунова // Вестник СПб, Университета МВД России. — 2005. — № 2(26).

100. *Питерцев С.К.* Тактика допроса на предварительном следствии и в суде / С.К. Питерцев, А.А. Степанов. — СПб., 2001.

101. Поддержание государственного обвинения по делам о тяжких преступлениях против жизни и здоровья: Методическое пособие. — М., 1994.

102. Поддержание государственного обвинения в суде с участием присяжных заседателей: Научно-практическое пособие. — М., 2002.

103. Преступления террористической направленности: уголовное преследование на досудебных стадиях / Под науч. ред. О.Н. Коршуновой. — СПб., 2003.

104. Преступность среди социальных подсистем. Новая концепция в отрасли криминологии / Под ред. Д.А. Шестакова. — СПб., 2003.

105. Проблемы осуществления уголовного преследования по делам о преступлениях, совершенных по мотивам расовой и национальной ненависти: Материалы конференции, 22—23 декабря 2004. — СПб., 2005.

106. Проблемы ответственности за разжигание межнациональной розни: Сборник статей. — СПб., 1994.

107. Прокурор в суде присяжных: Методическое пособие. — М., 1995.

108. Расследование терроризма на транспорте: Научно-практическое пособие. — М., 2004.

109. *Рашинов А.Р.* Судебная психология для следователей. — М., 1967.

110. *Ривман Д.В.* Потерпевший от преступления: личность, поведение, оценка. — Л., 1973.

111. Руководство для государственных обвинителей / Под ред. О.Н. Коршуновой. — СПб., 2003.

112. Руководство для следователей / Под ред. Н.А. Селиванова, В.А. Снеткова. — М., 1998.

113. Руководство по уголовному преследованию преступлений на почве расовой и религиозной ненависти. Служба уголовного преследования Великобритании (Crown Prosecution Service).

114. *Салимов К.Н.* Современные проблемы терроризма. — М., 1999.
115. *Ситковская О.Д.* Новые направления судебно-психологической экспертизы / О.Д. Ситковская, Л.П. Коньшева, М.М. Коченов. — М., 2000.
116. *Склярлов С.В.* Мотивы индивидуального преступного поведения и их уголовно-правовое значение: Монография. — М., 2000.
117. Советский энциклопедический словарь. — М., 1980.
118. Современный словарь иностранных слов. — 4-е изд., стереотип. — М., 2001.
119. Терроризм и безопасность на транспорте в России (1991—2002 гг.): Белая книга: Аналитический доклад / Под ред. В.Н. Лопатина. — СПб., 2004.
120. *Тимошенко Б.Ф.* Новые возможности раскрытия заказных убийств, терактов и других тяжких преступлений: Методические рекомендации для оперативных работников, следователей и прокуроров. — Харьков, 1997.
121. *Ульянов В.Г.* Государственное обвинение в российском уголовном судопроизводстве: процессуальные и криминалистические аспекты. — М., 2002.
122. *Устинов А.И.* Криминалистическое исследование материальной части огнестрельного оружия. — М., 1971.
123. *Шадрин В.С.* Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. — М., 2000.
124. *Шапошников А.Д.* Расследование преступлений, связанных с нарушением равноправия граждан по признаку расы, национальности или отношения к религии. — СПб., 1995.
125. *Шахтарина Н.И.* Об оценке научной обоснованности экспертного заключения по судебно-почерковедческим исследованиям. — Волгоград, 1970.
126. *Шляхов А.Р.* Судебная экспертиза: организация и проведение. — М., 1979.
127. *Штофф В.А.* Моделирование и философия. — М.; Л., 1966.

Коротко об авторах

Арефьев Александр Юрьевич — начальник кафедры оперативной работы органов внутренних дел Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

Баранов Владимир Михайлович — заместитель начальника Нижегородской академии МВД России по научной работе, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, академик РАЕН, РАЮН и ПАНИ.

Баранова Марина Владимировна — доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Нижегородской академии МВД России, кандидат культурологии, доцент.

Вицин Сергей Ефимович — профессор Московского университета МВД России, генерал-майор внутренней службы, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель председателя Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия, эксперт Совета Европы.

Владимиров Николай Михайлович — начальник управления по делам миграции МВД Республики Татарстан.

Воронин Геннадий Леонидович — начальник кафедры юридической психологии и социологии Нижегородской академии МВД России, доктор социологических наук.

Гизатуллин Гайнулла Самигулович — заместитель начальника криминальной милиции МВД Республики Башкортостан.

Долан Хэрри — шеф полиции г. Гранда (штат Мичиган), член правления Национального общества полицейских ресурсов.

Забрянский Григорий Иосифович — профессор кафедры уголовно-правовых наук Российской академии адвокатуры, кандидат юридических наук, доцент.

Коршунова Ольга Николаевна — и. о. проректора Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры РФ, старший советник юстиции.

Муртазаева Гульнара Наримановна — докторант отдела административного и финансового права Института государства и права им. В.М. Корецкого Национальной академии наук Украины, кандидат экономических наук, доцент.

Некрасов Вячеслав Анатольевич — доцент кафедры организации оперативно-разыскной деятельности Национальной академии государственной налоговой службы Украины, кандидат юридических наук.

Осипов Александр Григорьевич — научный сотрудник Центра независимых социологических исследований (г. Санкт-Петербург), член совета правозащитного центра «Мемориал», член руководящей группы «Российская антидискриминационная инициатива», кандидат исторических наук.

Поботкин Юрий Анатольевич — врио начальника отдела информации, региональных и общественных связей Главного управления МВД России по Приволжскому федеральному округу.

Погодина Татьяна Григорьевна — профессор кафедры криминалистики Нижегородской академии МВД России, доктор медицинских наук, доцент.

Родионов Михаил Михайлович — профессор Санкт-Петербургского университета МВД России, координатор проекта «Содействие реформе правоохранительной системы» общественной правозащитной организации «Гражданский контроль».

Ромашов Роман Анатольевич — начальник кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университетам МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Серова Елена Борисовна — доцент кафедры прокурорско-следственной деятельности Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры РФ, советник юстиции.

Смирнова Ольга Николаевна — старший преподаватель кафедры криминалистики Оренбургского факультета Уфимского юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

Соболева Анита Карловна — исполнительный директор центра «Юристы за конституционные права и свободы», адвокат, кандидат филологических наук.

Сочнев Дмитрий Васильевич — профессор кафедры юридической психологии и социологии Нижегородской академии МВД России, доктор социологических наук, доцент.

Супрунов Александр Германович — соискатель кафедры государственно-правовых дисциплин Нижегородской академии МВД России.

Супрунова Марина Сергеевна — адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин Нижегородской академии МВД России.

Тарасов Владимир Валентинович — заместитель министра — начальник милиции общественной безопасности МВД Республики Марий Эл.

Хукка Владимир Семенович — председатель Нижегородского общества ингерманландских финнов, член синодального совета Евангелическо-лютеранской церкви Ингрии в России.

Чебышев Сергей Николаевич — доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

Содержание

Баранов В.М. Феномен дискриминации граждан по национальному признаку (некоторые общеправовые проблемы)	3
Соболева А.К. Дискриминация и этнически предвзятый подход: определение терминов и пути развития законодательства ..	7
Вицин С.Е. Принцип равенства прав человека в современном уголовном судопроизводстве	27
Забрянский Г.И. Распространенность дискриминационных практик милиции: предварительные результаты пилотажного исследования	34
Долан Х. Ответ американской полиции на обвинения в расовой предвзятости: модель реагирования на жалобы граждан	40
Поботкин Ю.А. Роль общественных советов при ОВД субъектов ПФО в деятельности по предотвращению разжигания межнациональной розни	51
Ромашов Р.А. Межэтнические противоречия и конфликты в сфере служебной деятельности современной российской милиции	58
Воронин Г.Л. Этническая толерантность и ценностные ориентации сотрудников милиции	65
Осипов А.Г. Общественная дискуссия в России о равенстве независимо от этнической принадлежности: содержание и основные направления	72
Сочнев Д.В. Исламский фундаментализм как дестабилизирующий фактор этнической толерантности	92
Тарасов В.В. Деятельность МВД Республики Марий Эл по профилактике преступных проявлений со стороны и в отношении представителей национальных меньшинств на территории республики	98
Смирнова О.Н. Морально-психологические особенности расследования преступлений, совершенных этническими группами	106

Муртазаева Г.Н., Некрасов В.А. Проблемы дискриминации репатриированных народов в контексте отношений ОВД и представителей субэтносов автономной Республики Крым	113
Погодина Т.Г. Патологические особенности этнической толерантности и их влияние на деятельность сотрудников органов внутренних дел	117
Родионов М.М. Привлечение на службу в правоохранительные органы представителей этнических меньшинств как один из способов реформирования правоохранительной системы	121
Арефьев А.Ю. Обеспечение прав человека в оперативно-разыскной профилактике преступлений, совершаемых в России мигрантами из Средней Азии и Закавказья	125
Владимиров Н.М. Опыт работы по взаимодействию Республики Татарстан с Ассоциацией национально-культурных организаций (АНКО) Республики Татарстан	137
Гизатуллин Г.С. О противодействии преступности мигрантов органами внутренних дел Республики Башкортостан	142
Хукка В.С. Особенности формирования толерантности сотрудников органов внутренних дел	149
Чебышев С.Н. Международно-правовые стандарты обеспечения прав национальных меньшинств и деятельность правоохранительных органов в современной России	152
Супрунов А.Г., Супрунова М.С. Дискриминация по этническому признаку как форма нанесения ущерба деловой репутации	155
Приложение:	
Баранова М.В., Коршунова О.Н., Серова Е.Б., Соболева А.К. Программа учебного курса «Противодействие дискриминации по этническому признаку в деятельности правоохранительных органов»	168
Коротко об авторах	190

Научное издание

**Проблемы дискриминации граждан
по национальному признаку и деятельность
правоохранительных органов
в современной России**

*Материалы международного
научно-практического семинара*

Редактор *М.В. Климова*
Корректор *Н.Н. Кузюшкина*
Компьютерная верстка *А.В. Дубининой*

Подписано в печать 04.2006. Формат 60x84/16.
Гарнитура Таймс. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 11,31. Тираж 500 экз. Заказ _____ .

Организационно-научный и редакционно-издательский отдел
Нижегородской академии МВД России.

Отделение оперативной полиграфии
Нижегородской академии МВД России.

603600, Н. Новгород, Анкудиновское шоссе, 3.