

Правоприменительная практика в области борьбы с ксенофобией, дискриминацией и преступлениями на почве расовой ненависти в 2017 году

Оглавление	
Краткое содержание	2
Введение	3
Отчет по правоприменительной практике в области борьбы с ксенофобией, дискриминацией и преступлениями на почве расовой ненависти.	3
Освещение темы расовой ненависти в СМИ	3
Публичные заявления официальных лиц	4
Законопроекты	6
Новые термины	6
Новые принципы и задачи	7
Правоприменительная деятельность в сфере противодействия ксенофобии.....	8
Деятельность Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН).....	8
Единство нации.....	8
Другая деятельность	9
Поддержка НКО в Российской Федерации	10
Расизм и футбол	11
На уровне Санкт-Петербурга	12
Деятельность Комитета по межнациональным отношениям.....	12
Деятельность Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга	13
Заключение	14

Краткое содержание

В 2017 году не произошло серьезных изменений в деятельности российских властей по противодействию ксенофобии, дискриминации и преступлениям на почве расовой ненависти по сравнению с 2016 годом. СМИ продолжают использовать слова «гости», «приезжие», «гастарбайтеры», «кавказцы» для обозначения иностранных граждан, тем самым акцентируя внимание читателей на национальности фигурантов новостей, что в большинстве случаев является лишней информацией. Правила журналистской этики запрещают раскрывать персональные данные фигурантов новостей, если они не нужны для понимания новости. Этим правилом журналисты пренебрегают, когда указывают национальности героев своих сюжетов, а также когда указывают их миграционный статус, используя слово «мигранты». Это нейтральное определение, как правило, теряет свою нейтральность в сообщении о преступлении. При этом СМИ, как правило, автоматически копируют сообщения пресс-служб государственных органов, которые часто указывают национальность участников преступления.

Официальные лица в своих публичных высказываниях обычно говорят о мигрантах и миграции как о незаконной деятельности и нежелательном явлении. Публичные лица призывают уменьшить количество мигрантов, подозревают их в террористической и экстремисткой деятельности, соглашаются в их пользу в качестве рабочей силы, или рапортуя о количестве депортированных и привлеченных к ответственности за нарушения миграционного законодательства. О нуждах и проблемах мигрантов власти не говорят.

Решением проблем мигрантов, по мнению властей, должны заниматься НКО. Такое положение вещей зафиксировано в Концепции миграционной политики и программах по ее исполнению. Исполнительные органы на федеральном и региональном уровне реализуют нечетко возложенную на них законодательством обязанность по адаптации и интеграции мигрантов путем проведения фестивалей народной культуры и языка и других культурных мероприятий. Федеральное агентство по делам национальностей, главный орган ответственный за реализацию миграционной политики, не может похвастаться прозрачностью своей деятельности, делая невозможной ее адекватную оценку. В целом, можно сделать вывод, что российские власти не видят необходимости решать вопросы миграции иными путями, кроме как усилением борьбы с незаконной миграцией и ужесточением миграционных правил.

Введение

С 2016 года Санкт-Петербургская общественная организация «Гражданский контроль» занимается мониторингом законодательства и правоприменительной практики в сфере борьбы с ксенофобией, дискриминацией и преступлениями на почве расовой ненависти. В 2017 году был опубликован отчет о законодательстве в этой сфере на федеральном уровне и на уровне двух субъектов России – Санкт-Петербурга и Ленинградской области.¹ Настоящий документ дополняет этот отчет новой информацией за 2017 год. При этом акцент сделан на освещающих тему межнациональных отношений СМИ.

Целью настоящего отчета является мониторинг изменений в законодательстве и в деятельности государственных органов по борьбе с ксенофобией, дискриминацией и преступлениями на почве расовой ненависти. Дается ответ на вопрос, что делают власти, чтобы в российском обществе прекратилось насилие, вызванное расовой или национальной ненавистью.

Отчет по правоприменительной практике в области борьбы с ксенофобией, дискриминацией и преступлениями на почве расовой ненависти.

Данный отчет освещает предпринятые государством меры для борьбы с преступлениями на почве расовой ненависти в России за 2017 год на уровне Санкт-Петербурга, Ленинградской области и федеральном уровне. Сначала мы рассмотрим, как тема расовой ненависти освещается в СМИ, а также в официальных заявлениях должностных лиц, затем обратимся к законопроектам в этой сфере и изменениям в законодательстве и укажем, что конкретно государство сделало в этой сфере в рамках реализации тематических программ и стратегий.

Освещение темы расовой ненависти в СМИ

На необходимость бороться с языком ненависти в СМИ и в высказываниях публичных лиц указывает Комитет по ликвидации расовой дискриминации.² Чтобы посмотреть, как отражается тема ксенофобии и расизма в СМИ мы провели мониторинг новостей и публикаций СМИ по теме мигрантов и миграции. Помимо самих СМИ мы также провели мониторинг пресс-служб государственных органов, рассказывающих о насильственных преступлениях мигрантов и насильственных преступлениях в отношении мигрантов и о ходе расследования преступлений.³

Мониторинг показал, что в сообщениях о преступлениях как в СМИ, так и в пресс-службах полиции очень часто указывается национальность или страна происхождения как предполагаемого преступника, так и жертвы.⁴ Как правило эту информацию приводят

¹ Отчет о деятельности государственных органов Российской Федерации в области борьбы с преступлениями на почве расовой ненависти за 2016 год. URL: <https://goo.gl/Nx22eQ> (последнее посещение 10.01.2018).

² Заключительные положения по двадцать третьему и двадцать четвертому периодическим докладам Российской Федерации, CERD/C/RUS/CO/23-24, 20.09.2017, параграфы (e, d).

³ Результаты мониторинга приводятся на 13.11.2017 г. В мониторинг не попали сообщения о преступлениях ненасильственного характера. Мониторингом таких преступлений занимается ИАЦ «Сова», URL: <http://www.sova-center.ru>.

⁴ Например, «выходцы из Чечни». НТВ. URL: <https://goo.gl/nWfQyx> (последнее посещение 28.11.2017), «мужчин, предположительно, кавказского происхождения» (iReactor. URL: <https://goo.gl/i44sba> (последнее

пресс-службы полиции, а СМИ перепечатывают ее. Еще чаще фигурантов дел называют мигрантами,⁵ нелегальными мигрантами,⁶ реже «гастарбайтерами»⁷ или «гостями»⁸.

Сложно дать однозначную оценку, но по доступной информации, зачастую неясно, чем руководствуются авторы публикаций, когда публикуют информацию о происхождении или национальности фигуранта новости о преступлении или указывают на то, что он – мигрант. Польза для читателя от такой информации неочевидна, а негативный эффект зачастую можно заметить. Так, например, после публикаций о теракте в метро Санкт-Петербурга, СМИ немедленно стали писать о возможных исполнителях теракта, указывая национальность – «уроженец Киргизии, гражданин России и узбек по национальности, его семья живет в Киргизии»⁹ и даже опубликовали фотографию предполагаемого преступника: человека, явно исповедующего ислам (борода, определенная одежда). Данный человек, опознав себя на фотографии, не дожидаясь вызова в полицию, самостоятельно пришел туда с заявлением о своей непричастности к теракту, так как боялся, что его внешность послужит основанием для преследования.¹⁰ При освещении рядовых преступлений указание на национальность лица или его миграционный статус также служат распространению стереотипов и питают ксенофобские настроения в обществе, что несовместимо с целями и задачами журналистики.

Публичные заявления официальных лиц

Публичные лица не обходят в своих заявлениях тему миграции.

Член Общественной палаты РФ, первый заместитель председателя Комиссии ОП РФ по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений Максим Григорьев на круглом столе ОП РФ по вопросам миграции обозначил как проблему деятельность НКО, особенно признанных иностранными агентами, по «поддержке нелегальных мигрантов».¹¹ Заявление Григорьева представляет собой пока еще уникальный пример соединения риторики стигматизации правозащитных организаций и иностранных граждан. Вызывает опасение и упоминание им конкретной НКО – «Мемориал». По представлениям Григорьева «45 различных «Мемориалов...активно занимаются лоббированием интересов мигрантов».

В заявлении Григорьева прослеживается и общая тенденция для риторики официальных лиц – если говорить о миграции, то только как об опасном явлении, с которым нужно бороться.

Во время выступления в Государственной Думе РФ 8.11.2017 Министр МВД, которому с 2015 года поручено заниматься вопросами выработки и реализации

посещение 28.11.2017),), «уроженцы Азербайджана», «кавказцы» (Gazeta. URL.: <http://www.gazeta.spb.ru/2028358-0/> (последнее посещение 28.11.2017).

⁵ Например, «Четверо бандитов ограбили таджика на Шкапина». Neva-Today. URL.: <https://goo.gl/zwi4Zi> (последнее посещение 22.11.2017).

⁶ Например, «В полуподвале дома на Васильевском нашли «резиную» квартиру». Фонтанка. URL.: <https://goo.gl/yp5CK4> (последнее посещение 22.11.2017).

⁷ «Из гастарбайтеров в террористы. Как выходцы из Азии становятся исламистами». РИА Новости. URL.: <https://ria.ru/world/20171104/1508180443.html> (последнее посещение 22.11.2017).

⁸ «Гость из Азии насмерть сбил пенсионерку в Мурино». Фонтанка. URL.: <https://goo.gl/rzfDHQ> (последнее посещение 22.11.2017).

⁹ Родные Джалилова не верят, что он совершил теракт в петербургском метро. РИА Новости. 05.04.2017. URL.: <https://ria.ru/incidents/20170405/1491553889.html> (последнее посещение 13.11.2017).

¹⁰ Взрыв в метро Санкт-Петербурга: что известно о произошедшем. РБК. 3.04.2017. <http://www.rbc.ru/society/03/04/2017/58e2384a9a7947f3f0173629> (последнее посещение 13.11.2017).

¹¹ В России иноагенты лоббируют интересы нелегальных мигрантов. Накануне.ру. 15.11.2017. URL.: <https://goo.gl/UBdbes> (последнее посещение 17.11.2017).

миграционной политики, Владимир Колокольцев говорил о состоянии миграции.¹² При этом практически все его выступление было посвящено борьбе с нелегальной миграцией и экстремизмом. Вопросы о предоставлении государственных услуг иностранным гражданам, а также законодательных инициатив МВД РФ, не касающихся борьбы с незаконной миграцией, заняли второстепенное значение, ничего не говорилось о проблемах иностранных граждан, проживающих в России, об их адаптации и социализации. И такая позиция является типичной для риторики российских официальных лиц. Миграция рассматривается как опасное и негативное явление, которого нельзя избежать, но с которым нужно бороться. Следующие цитаты из речи Колокольцева подтверждают это: «Любой, даже незначительный просчёт в контроле за миграционными потоками повышает риск экстремистских проявлений», «Большая часть иностранной рабочей силы прибывает к нам из Центральной Азии. Именно в этой среде зачастую выявляются лица, разделяющие идеологию радикального ислама. Они являются лёгкой целью для вербовщиков международных террористических организаций. Терракт в метро Санкт-Петербурга - наглядное тому подтверждение», «Ещё одна задача - решить накопившиеся проблемы в части предоставления убежища на территории нашей страны. Здесь необходимо максимально исключить злоупотребления со стороны иностранных граждан».

Другое официальное лицо, высказавшееся на тему миграции и поддержавшее общую тенденцию восприятия миграции в негативном ключе, это мэр Москвы Анатолий Собянин. Он заявил, что «Нам бы хотелось, чтобы мигрантов в городе не было, чтобы все работы в городе выполнялись самими москвичами».¹³ Мерой по ограничению количества мигрантов в Москве является запланированное повышение стоимости патента.

Москва не единственный субъект, задумавший повысить стоимость патента, – это планирует сделать и Правительство Санкт-Петербурга.¹⁴ Таким образом, как минимум два субъекта РФ, привлекающие большинство трудовых мигрантов, а значит создающее большинство рабочих мест для них, начинают проводить политику по уменьшению числа мигрантов на своей территории.

Это не является только региональной инициативой, такую же политику планирует проводить и федеральная власть. По крайней мере на это указывает законодательная инициатива МВД РФ.

Однако не все поддерживают идею по уменьшению числа мигрантов, например, патриарх Кирилл указал на нужды Москвы и посоветовал, что москвичи не будут непосредственными исполнителями программы по реновации, которую невозможно будет провести без помощи «так называемых гастарбайтеров».¹⁵ Факт того, что даже патриарх РПЦ использует такие термины для обозначения трудовых мигрантов, показывает глубину проблемы восприятия иностранных граждан в российском обществе.

¹² «Миграция: проблемы и пути решения. Из выступления министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации Владимира Колокольцева на Правительственном часе, посвящённом проблемам миграции». 8.11.2017 г. Газета МВД РФ «Щит и меч». URL: <http://www.ormvd.ru/pubs/100/migration-problems-and-solutions/> (последнее посещение 9.11.2017 г.).

¹³ Собянин предложил ограничить поток мигрантов в Москву ростом платы за трудовой патент. Тасс. 25.10.2017. URL.: <https://goo.gl/aguVXY> (последнее посещение 17.11.2017).

¹⁴ Патенты для петербургских работников из-за рубежа подорожают. Фонтанка. 16.11.2017. URL.: <https://goo.gl/iMiDuC> (последнее посещение 17.11.2017).

¹⁵ «Патриарх Кирилл рассказал о потребности Москвы в гастарбайтерах». 25.10.2017. Газета.ru. URL.: <https://goo.gl/YmkMY4> (последнее посещение 22.11.2017).

Законопроекты

МВД РФ подготовило новую редакцию Концепции миграционной политики.¹⁶ Новая редакция Концепции признает, что иммиграция оказывает положительное влияние на демографическое и социально-экономическое развитие Российской Федерации и ее субъектов.¹⁷ Однако больше внимания она уделяет «угрозе нежелательных внешних миграций».¹⁸ По мнению разработчиков новой редакции, угрозу представляет «неконтролируемый миграционный поток из стран Ближнего Востока в Европу, возникший в 2014-2015 гг.», в рамках которого в Европу прибывают «участники террористических организаций под видом вынужденных иммигрантов» и который «в перспективе способен затронуть Российскую Федерацию».¹⁹ Еще одной угрозой является злоупотребление иммигрантами правом на получение убежища.²⁰

Как следует из новой редакции, этот «поток» с террористами пока не затронул Россию, а убежище в России предоставляется скорее в порядке исключения, разработчики редакции полагают актуальным создание «правовых инструментов сдерживания и регулирования миграционных потоков из стран с нестабильной общественно-политической и экономической обстановкой».²¹ Не ясно, что это будет за инструмент, и как он будет применяться, так как на настоящий момент нет условий для его применения: нет миграционного «потока», захлестнувшего Европу. Необходимость его разработки вызывает вопросы, а будущее правоприменение – обеспокоенность.

Новые термины

Впервые в новой редакции Концепции даются определения адаптации и интеграции мигрантов:

«адаптация иммигрантов - процесс приспособления иммигрантов к правовым нормам и культурным традициям социальной среды проживания (пребывания) на территории Российской Федерации, выражающийся в уважении и соблюдении этих норм и традиций, владении русским языком на базовом уровне»;

«интеграция иммигрантов - процесс принятия иммигрантами правовых норм и культурных традиций социальной среды проживания (пребывания) на территории Российской Федерации, выражающийся в уважении и соблюдении этих норм и традиций, владении русским языком на уровне носителя языка, а также самоидентификации себя неотъемлемой частью этой социальной среды и следовании интересам народов Российской Федерации».

Как адаптация, так и интеграция предполагают уважение и соблюдение мигрантами правовых норм и культурных традиций российского общества, различие между понятиями заключается в том, что результатом интеграции должно быть принятие мигрантами норм и правил российского общества до степени самоидентификации себя как части российского общества.

¹⁶ Проект Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Концепции миграционной политики Российской Федерации» (подготовлен МВД России 28.06.2017). URL.: <https://goo.gl/SBFUUC> (последнее посещение 10.11.2017).

¹⁷ Проект, п. 8.

¹⁸ Там же, п. 18.

¹⁹ Там же.

²⁰ Согласно данным Верховного Комиссара по правам человека ООН на конец 2016 года в России убежище было предоставлено 228 990 и еще 3 039 человек находились в процедуре рассмотрения заявления о предоставлении убежища. URL.: <https://goo.gl/tfbmQ2> (последнее посещение 10.11.2017). Для сравнения в Турции на конец 2016 года убежище было предоставлено 17 187 488 человек и еще 2 826 508 подали заявление о присвоении им статуса беженца. URL.: <https://goo.gl/8LC3c9> (последнее посещение 10.11.2017).

²¹ Проект, п. 20.

В словаре Международной организации миграции используется термин «ассимиляция», который определяется как адаптация или приспособление одной этнической группы к другой. Такой процесс ведет к полному «растворению» одной этнической группы в другой с практически полной утратой ее культуры.²² Ему противопоставляется интеграция, как процесс, в рамках которого мигранты принимаются в общество. Этот процесс обычно двусторонний: он требует усилий по приспособлению друг к другу мигрантов и принимающего их общества, при этом каждое государство устанавливает свои требования и определяет порядок интеграции самостоятельно.²³

Определения в новой редакции Концепции миграционной политики не совпадают с принятыми Международной организацией миграции, адаптация по новой редакции является ассимиляцией, а интеграция – адаптацией.

Если новая Концепция будет принята, это может повлечь терминологические разночтения в таком важном вопросе как меры по включению мигрантов в российское общество. Единообразное понимание терминов является важным критерием качества нормативных актов, более того, оно важно для последующего составления отчетов в международные органы, которые, не зная о специфике национально права, будут неправильно понимать представленную им государством информацию об исполнении Россией международных обязательств. Решением вопроса будет изменение определений, и наполнение их устоявшимся содержанием.

Новая редакция Концепции не поясняет, зачем они вводятся, и не содержит никаких деталей по процессу адаптации и интеграции мигрантов помимо общей воли делать что-то в этой сфере, привлекая заинтересованные стороны, например, НКО.²⁴

Новые принципы и задачи

Далее в новой редакции Концепции были переформулированы некоторые принципы, например, принцип «гармонизации интересов личности, общества и государства»²⁵ из старой редакции превратился в принцип «гармонизации интересов личности, народов, исторически проживающих на территории Российской Федерации, общества и государства».²⁶ Появился новый принцип «недопустимость фрагментации единого визового пространства Российской Федерации».²⁷

Появились новые задачи, например, «разработка механизмов реагирования на ситуации, связанные с экстренным массовым прибытием иностранных граждан».²⁸ К

²² Adaptation of one ethnic or social group – usually a minority – to another. Assimilation involves the subsuming of language, traditions, values, mores and behaviour or even fundamental vital interests. Although the traditional cultural practices of the group are unlikely to be completely abandoned, on the whole assimilation will lead one group to be socially indistinguishable from other members of the society. Assimilation is the most extreme form of acculturation. Glossary IOM on migration. 2nd edition. С. 11 URL.: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo5.pdf> (последнее посещение 10.11.2017).

²³ While the term is used and understood differently in different countries and contexts, “integration” can be defined as the process by which migrants become accepted into society, both as individuals and as groups. It generally refers to a two-way process of adaptation by migrants and host societies, while the particular requirements for acceptance by a host society vary from country to country. Integration does not necessarily imply permanent settlement. It does, however, imply consideration of the rights and obligations of migrants and host societies, of access to different kinds of services and the labour market, and of identification and respect for a core set of values that bind migrants and host communities in a common purpose. Glossary IOM on migration, С. 51.

²⁴ Проект, п. 23.

²⁵ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.). URL.: <https://goo.gl/FiVaU3> (последнее посещение 10.11.2017).

²⁶ Проект, п. 5 (е).

²⁷ Проект, п. 5 (н).

²⁸ Проект, п. 6 (з).

задаче противодействия незаконной миграции добавилось «противодействие криминальным и коррупционным проявлениям в сфере миграции».²⁹

Новая редакция предполагает работу по стимулированию миграции в труднодоступные регионы России, регионы с неблагоприятной демографической средой, регионы Дальнего Востока и Байкал.³⁰ При этом получение разрешения на временное проживание планируется поставить в зависимость от условий в субъекте РФ: наличие инфраструктуры для проживания, востребованности профессии иностранного гражданина, легализации трудовой и предпринимательской деятельности.³¹ Такая система может привести к нарушению права на свободу передвижения и права на труд, так как мигрант может быть поставлен перед выбором – переезжать и получать разрешение на временное проживание в Хабаровском крае, где нет ни родственников, ни работы, или оставаться в Москве или Санкт-Петербурге, где он уже прожил несколько лет, имеет работу и социальные связи, но где власти не выдают разрешение на работу.³²

В целом, предлагаемая МВД редакция Концепции миграционной политики ориентирует на принятие новых норм и институтов, ужесточающих контроль над миграционными потоками, предполагает их перенаправление в далекие от Москвы и Санкт-Петербурга регионы с демографическими и экономическими проблемами. Она не дает ответа, как эти регионы должны справляться с предполагаемым потоком мигрантов, и кто будет заниматься вопросами адаптации и интеграции мигрантов. Как действующая редакция Концепции, так и ее новая версия не предполагает активного участия государства, оно обязуется лишь «содействовать» и перекладывает эти задачи на НКО.

Правоприменительная деятельность в сфере противодействия ксенофобии

Деятельность Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН)

ФАДН было создано в 2015 году для определения и реализации миграционной политики.

Единство нации

Одним из видов деятельности ФАДН была реализация Федеральной целевой программы «Укрепление единства Российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)» (ФЦП «Единство нации»)³³ ФЦП «Единство нации» была создана Министерством Регионального развития Российской Федерации, упразднённым в 2014 году.³⁴ До своей ликвидации реализацией программы занималось Министерство регионального развития РФ, после его ликвидации до 2015 года – Министерство культуры РФ, с августа 2015 года - ФАДН, Министерство культуры РФ, Министерство образования и науки РФ и Федеральное агентство по делам молодежи.

²⁹ Там же, п. 6 (и).

³⁰ Новая редакция, п. 14.

³¹ Там же, п. 15.

³² Официальная позиция мэра Москвы Собянина заключается в том, что в Москве слишком много мигрантов, и их количество следует уменьшать (Собянин предложил ограничить поток мигрантов в Москву ростом платы за трудовой патент. Тасс. 25.10.2017. URL.: <http://tass.ru/obschestvo/4675905> (последнее посещение 10.11.2017). Маловероятно, что исходя из таких соображений Управление по вопросам миграции ГУ МВД по городу Москвы будет охотно выдавать разрешения на временное проживание в Москве.

³³ Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2013 года № 718 «об утверждении Федеральной целевой программы «Укрепление единства Российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)».

³⁴ Указ Президента РФ от 08.09.2014 года № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации».

Мы не нашли данных о результатах реализации программы и ее изменениях, инициированных ФАДН.³⁵ Для их получения, мы направили в ФАДН запрос с просьбой предоставить информацию о ходе реализации и оценке эффективности ФЦП «Единство нации». В ответе на наш запрос ФАДН указало, что в 2014-2016 годах в рамках ФЦП «Единство нации» проводились мероприятия по следующим направлениям:

- поддержка общественных инициатив патриотической направленности,
- поддержка региональных программ о единстве нации и гармонизации межнациональных отношений (при поддержке федерального бюджета в 2016 году было проведено более 830 мероприятий),
- общероссийская патриотическая информационная кампания и создание патриотических информационных ресурсов,
- поддержка НКО в сфере духовно-просветительской деятельности. ФАДН указало, что из выделенных бюджетных средств на поддержку НКО, было израсходовано только 10,5% (43695,1 тыс. руб. из 414880 тыс. руб.): принято и одобрено 11 заявок НКО из 10 субъектов России (по плану – 15).
- реализация мероприятий по этнокультурному развитию народов России и поддержка языкового разнообразия (мероприятия посетило 4204 тыс. человек, что значительно превышает запланированные 195 тыс. человек).

Список мероприятий:

1. Несколько смен всероссийского патриотического межнационального форума молодежи «Патриот»,
2. Молодёжный этнокультурный лагерь «Диалог культур»,
3. Международный политологический форум «Российский Кавказ»,
4. Всероссийский фестиваль «Цыгане под открытым небом»,
5. Мониторинг состояния межнациональных и этноконфессиональных отношений,
6. Всероссийский конкурс «СМИротворец»,
7. Поддержка приложения к общероссийскому печатному изданию о традициях и культуре России,
8. Поддержка журнала «Вестник российской нации»,
9. Конкурс и выставка «Многонациональная Россия»,
10. Всероссийский мастер-класс учителей родных языков,
11. Поддержка Всероссийского конгресса этнографов и антропологов по проблемам межнациональных отношений и этнокультурному развитию народов России,
12. Проведение исследования по интеграции цыган в России,
13. Семинар-совещание «Языковая политика в сфере образования».

Не все целевые индикаторы были выполнены: уровень толерантного отношения к представителям другой национальности не достиг запланированных 80%, поднявшись до 77%, не было поддержано запланированное количество НКО в сфере духовно-просветительской деятельности, зато остальные показатели (количество положительно оценивающих состояние межнациональных отношений, количество участников мероприятий по ФЦП) были достигнуты и перевыполнены.

Другая деятельность

ФАДН не ответило на наш запрос о предоставлении информации о результатах реализации Постановления Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532, которым была

³⁵ ФЦП по укреплению единства нации будет кардинально меняться. ИА Регнум. 24.11.2016. <https://goo.gl/43Cmsb> (последнее посещение 21.11.2017).

утверждена Программа «Реализация государственной национальной политики».³⁶ Реализация программы началась с 01.01.2017. В рамках данной программы разработана подпрограмма 5 «Социально-культурная адаптация и интеграция мигрантов в Российской Федерации» и подпрограмма 7 «Профилактика экстремизма на национальной и религиозной почве». На сайте Правительства РФ нет информации о ходе реализации данной программы.³⁷ ФАДН не прислал ответа на наш запрос.

Еще одним видом деятельности является мониторинг межнациональных отношений с целью предотвращения межнациональных и межконфессиональных конфликтов. Методика и результаты данного мониторинга не известны. Мы просили ФАДН предоставить результаты этого мониторинга, но агентство пока не прислало ответа на наш запрос.

Поддержка НКО в Российской Федерации

Тенденция по переложению бремени по адаптации и интеграции мигрантов на плечи НКО, отмеченная в 2016 году, сохраняется. Рассмотренная выше новая редакция Концепции миграционной политики предполагает, что в рамках деятельности по адаптации и социализации мигрантов Россия будет поддерживать НКО, работающие в этой сфере. Никаких самостоятельных инициатив российские власти не планируют предпринимать и не делают этого сейчас.

Что касается поддержки НКО, то возникают вопросы к тем НКО, кто получил государственную поддержку на свою деятельность. Не всегда очевидны ее результаты и правозащитный характер. Например, одной из НКО, которой была оказана государственная поддержка в виде предоставления президентского гранта в 2016 году, стал Фонд «ОРИЕНТИР» (проект по оказанию бесплатной юридической помощи мигрантам соотечественникам).³⁸ По информации самого Фонда его деятельность касается переселенцев-соотечественников, а с 2014 года других мигрантов, в частности адаптации и интеграции мигрантов и их детей, а в 2016 году Фонд стал оказывать бесплатную юридическую помощь мигрантам-соотечественникам, проживающим и работающим на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области.³⁹ Именно это направление деятельности Фонда финансируется из средств президентского гранта, распределяемого Общероссийским общественным движением «Гражданское достоинство».⁴⁰

Однако согласно данным Единого государственного реестра юридических лиц основным видом деятельности Фонда является предоставление прочих финансовых услуг, кроме услуг по страхованию и пенсионному обеспечению, дополнительными видами деятельности являются покупка и продажа собственного недвижимого имущества, предоставление социальных услуг престарелым и инвалидам, аренда и управление

³⁶ Постановление Правительства РФ № 1532 от 29.12.2016 года «Об утверждении Программы РФ «Реализация государственной национальной политики».

³⁷ Государственная программа «Реализация государственной национальной политики». Правительство РФ. URL.: <http://government.ru/programs/478/events/> (последнее посещение 21.11.2017).

³⁸ Страница заявки Фонда поддержки добровольного переселения соотечественников «ОРИЕНТИР». Гражданское достоинство. URL.: <https://goo.gl/bRTSHN> (последнее посещение 20.12.2016); Фонд поддержки добровольного переселения соотечественников «ОРИЕНТИР» в каталоге победителей конкурса «Гражданского достоинства», URL.: http://www.civildignity.ru/ru/organisation_catalog/show/2267 (последнее посещение 20.12.2016).

³⁹ Фонд «Ориентир», официальный сайт, URL.: <http://fondorientir.ru/struct/> (последнее посещение 20.12.2016).

⁴⁰ Страница заявки Фонда поддержки добровольного переселения соотечественников «ОРИЕНТИР». Гражданское достоинство. URL.: <https://goo.gl/bRTSHN> (последнее посещение 20.12.2016); Фонд поддержки добровольного переселения соотечественников «ОРИЕНТИР» в каталоге победителей конкурса «Гражданского достоинства», URL.: http://www.civildignity.ru/ru/organisation_catalog/show/2267 (последнее посещение 20.12.2016).

недвижимым имуществом.⁴¹ Очевидно, что в уставе Фонда нет ни слова об адаптации и социализации мигрантов, так как об этом не указано в Едином реестре регистрации юридических лиц. Представляется странным, что оператор по распределению президентских грантов одобрил заявку Фонда, так как согласно положению о конкурсе «представленный на Конкурс проект должен соответствовать уставным целям ННО – претендента».⁴² В случае же Фонда его проект не соответствует уставным целям.

Поддерживаемый государством проект предполагает функционирование веб-сайта со справочной информацией, необходимой мигранту. Сайт действует, но информация на нем представляется малополезной или, по крайней мере, не уникальной. Так, в разделе «Вопрос-ответ» информация по большей части дублирует информацию с сайта МВД РФ, многие ссылки ведут на сайт полиции, а некоторые ссылки показывают ошибку 404.⁴³ При ответе на вопрос «будет ли отправлен ответ на вопрос через интернет-приемную по обычной почте?» цитируются положения Федерального закона Российской Федерации от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а ссылка на сам закон не работает.

Не работают также и ссылки на разработанные Фондом памятки для трудовых мигрантов на таджикском и узбекском языках, но памятка на русском языке для граждан Узбекистана открывается.⁴⁴

При этом, формулировки как вопросов, так и самих ответов вызывают большие сомнения в их оригинальности, создается впечатление, что они были написаны одним и тем же человеком, который является не мигрантом, а чиновником.⁴⁵ Кроме того, ссылка в ответе на ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который распространяется на государственные органы и органы местного самоуправления и их должностных лиц, выглядит, по меньшей мере, странной, так как ее действие не распространяется на Фонд, являющийся частной организацией, а не государственным органом.⁴⁶

Расизм и футбол

Российский футбольный союз в 2017 году начал применять систему мониторинга проявлений расизма на матчах, она использовалась на Кубке конфедерации и в российской футбольной лиге. В июле 2017 года выявлено три случая расистских проявлений на футбольных матчах в Москве и Курске. В результате были оштрафованы соответствующие фанатские клубы.⁴⁷

⁴¹ Сведения о юридическом лице Фонд поддержки добровольного переселения соотечественников «ОРИЕНТИР» (ОГРН 1117800001912 ИНН/КПП 7838030503/783801001), URL.: file:///C:/Users/os/Downloads/1117800001912_996516280747028.pdf (последнее посещение 20.12.2016).

⁴² Протоколом заседания Президиума ООД «Гражданское достоинство» № 2 от 25.09.2013 «Об утверждении положения о Конкурсе». URL.: <https://goo.gl/QVwV6z> (последнее посещение 22.11.2017).

⁴³ Вопрос-ответ, URL.: <http://fondorientir.ru/blog/vopros-otvet/> (последнее посещение 20.12.2016).

⁴⁴ Брошюры по трудовому и миграционному законодательству. URL.: http://fondorientir.ru/broshyury_dlya_migrantov/ (14.07.2017).

⁴⁵ Примеры: «что должен знать иностранный гражданин, прибывший в РФ?», «Как иммигрировать в Россию гражданам Украины?», «Как оформить в штат иностранного гражданина (работодателю),» и другие. Настораживает, что все эти вопросы от якобы обычных людей сформулированы так четко, точно, в соответствии с принятыми в юриспруденции терминами. URL.: <http://fondorientir.ru/blog/vopros-otvet/> (последнее посещение 20.11.2017).

⁴⁶ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ч. 1 ст. 1.

⁴⁷ Начала работу система мониторинга случаев дискриминации при РФС. 20.07.2017. Официальный сайт Российского Футбольного Союза. URL.: http://www.rfs.ru/main/news/rfs_news/86997.html (последнее посещение 25.07.2017).

На уровне Санкт-Петербурга

С целью уточнить информацию о деятельности исполнительных органов в рассматриваемой сфере мы направили несколько запросов, ряд органов проигнорировал их: мы не получили ответа на запрос от Правительства Ленинградской области о результатах реализации Подпрограммы «Гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений в Ленинградской области» за 2016 год. Не дал ответа Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности, у которого мы попросили отчет за 2016 год о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы и план ее реализации на 2017 год.

В целом мониторинг деятельности исполнительных органов Санкт-Петербурга показал, что они по-прежнему занимаются культурными вопросами, а не противодействием ксенофобии.

Деятельность Комитета по межнациональным отношениям

Комитет по межнациональным отношениям в Санкт-Петербурге (Комитет) в 2017 году по большей части занимается тем, что организует национальные праздники, фестивали и выставки национального искусства,⁴⁸ а также проводит семинары для муниципальных служащих по интеграции иностранных граждан.⁴⁹

Всей этой деятельностью Комитет занимается как ответственный соисполнитель подпрограммы 3 «Укрепление гражданского единства и гармонизация межнациональных отношений в Санкт-Петербурге» (подпрограмма 3), которая является одной из подпрограмм программы Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в СПб» на 2015-2020 годы.⁵⁰

Мы запросили у Комитета информацию о реализации Подпрограммы 3. Комитет сообщил, что 2 целевых индикатора не были достигнуты, а 1 был перевыполнен. Не удалось снизить число преступлений, совершаемых мигрантами, с 2013 года этот показатель возрос на 9,4%. Также не удалось снизить число преступлений, совершаемых в отношении мигрантов, этот показатель поднялся на 23,6 % по сравнению с 2013 годом. В качестве пояснения причин указано отсутствие государственного многофункционального миграционного центра. Зато удовлетворенность жителей Санкт-Петербурга состоянием межнациональных отношений достигла 58,9 %, что выше, чем запланированный показатель.

Многие из проведенных мероприятий в рамках Подпрограммы 3 касались патриотической или религиозной тематики, при этом большинство религиозных мероприятий проводились совместно с Российской православной церковью. Остальные мероприятия были посвящены борьбе с экстремизмом,⁵¹ культуре народов России,⁵²

⁴⁸ Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 03.07.2017. С. 22 URL.: <http://gov.spb.ru/static/writable/mediact/bulletin/2017/06/30/IB24.pdf> (последнее посещение 17.07.2017); Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 26.06.2017. URL.: <http://gov.spb.ru/static/writable/mediact/bulletin/2017/06/23/IB23.pdf> (последнее посещение 17.07.2017);

⁴⁹ Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 19.06.2017. С. 29 URL.: <https://goo.gl/Kc7tEp> (последнее посещение 17.07.2017); Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 12.06.2017. С. 29 URL.: <https://goo.gl/mNSg26> (последнее посещение 17.07.2017); Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 06.11.2017. С. 53. URL.: <https://goo.gl/3HtsX6> (последнее посещение 20.11.2017).

⁵⁰ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 июня 2014 года № 489 «Об утверждении программы Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в СПб» на 2015-2020 годы».

⁵¹ Проведение мониторинга, разработка рекомендаций для принятия практических мер по снижению рекрутирования молодежи в неформальные молодежные объединения экстремистской направленности, Организация работы по мониторингу сети Интернет в целях выявления материалов, вовлекающих молодежь

повышению квалификации специалистов учреждений по работе с молодежью и преподавателей ВУЗов. Работа с мигрантами была опосредованной: НКО, реализующим мероприятия, направленные на бытовую, языковую и социокультурную адаптацию мигрантов, профилактику экстремизма, укрепление межнационального согласия и гражданского единства, выдавались субсидии. Также проводился мониторинг СМИ и других источников информации на предмет критической оценки деятельности Правительства в этой сфере.

Эффективность реализации подпрограммы Комитет расценивает как 64,6 %.

Таким образом, даже сам Комитет расценивает свою деятельность, как не слишком эффективную. Необходимо отметить, что при стопроцентном выполнении подпрограммы 3 Комитету вряд ли бы удалось изменить ситуацию с ксенофобией и расизмом, так как цели подпрограммы 3 лишь косвенно связаны с проблемой преступлений на почве расовой ненависти: количество преступлений, совершенных мигрантами и совершенных против мигрантов, это не то же самое, что количество преступлений на почве расовой ненависти. Подсчитывая первые, исполнительные органы не располагают никакой информацией о вторых, что препятствует эффективной работе по борьбе с ксенофобией и насилием.

На этот дефект российского правоприменения не раз обращали внимание правозащитные органы ООН, занимающиеся контролем за исполнением Россией своих международных обязательств, и рекомендовали России собирать дезагрегируемые данные, то есть статистику по преступлениям с указанием мотива, национальности, пола и других данных фигурантов по делу.⁵³ Это необходимо делать для анализа данных и последующего планирования мер на основании результатов анализа.

Деятельность Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга

Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга ничего не предпринимает из предусмотренных Правительством Санкт-Петербурга мер по социализации и интеграции иностранных граждан, перечисленных в Стратегии действий в интересах детей в Санкт-Петербурге на 2012-2017 годы⁵⁴ и Концепции семейной политики в Санкт-Петербурге на 2012-2022 годы.⁵⁵ В Стратегии предполагалось распространить социальные льготы на семьи с иностранными гражданами, межнациональные семьи; разработать и реализовать программы по обучению русскому языку и адаптации детей-инофонов (разделы 2.5, 3.2-3.3). В Концепции предусматривалось создание и развитие социальных услуг для семей с иностранными гражданами (п. 6.5.1 раздела 6.5).

Правительство Санкт-Петербурга приняло План реализации Стратегии и Концепции на 2016-2017 годы.⁵⁶ Ни в одном разделе Плана, в том числе в разделе 4, посвященном вопросам доступности образования, нет ни одного мероприятия, направленного на детей-инофонов или иностранных граждан. Видимо, этим объясняется бездействие ответственного Комитета.

в асоциальные формы поведения, содержащих признаки экстремизма, а также информации, вредящей здоровью и развитию несовершеннолетних,

⁵² Услуги по организации и проведению культурно-массовых мероприятий для детей и школьников, а также детей-инофонов, с целью ознакомления с культурами и традициями народов РФ и взаимодействия детей и школьников различных национальностей

⁵³ См, например, CERD/C/RUS/CO/23-24, Заключительные замечания по двадцать третьему и двадцать четвертому периодическим докладам Российской Федерации, 20.09.2017, п. 14 (а).

⁵⁴ Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 864 от 16.08.2012 года «Об утверждении Стратегии действий в интересах детей в Санкт-Петербурге на 2012-2017 годы».

⁵⁵ Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 695 от 10.06.2012 года «Об утверждении Концепции семейной политики в Санкт-Петербурге на 2012-2022 годы».

⁵⁶ Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга № 7-рп от 16.02.2016.

Из ответа Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга на наш запрос информации о мерах по поддержке семей с иностранными гражданами и межнациональных семей, по разработке и реализации программ по обучению русскому языку и адаптации детей-инофонов и о мерах в сфере создания и развития социальных услуг для семей с иностранными гражданами, следует, что никаких специальных мер не принято.

Комитет указывает, что социальное обслуживание в Санкт-Петербурге осуществляется на основании ФЗ № 442 от 28.12.2013 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» и Закона Санкт-Петербурга № 717-135 от 24.12.2004 «О социальном обслуживании населения в Российской Федерации». Далее, Комитет поясняет, что дети мигрантов, поставленные на регистрационный учет на территории Санкт-Петербурга либо имеющие иное законное основание на пребывание, признанное решением суда, имеют право на получение социальных услуг в общем порядке.

Таким образом, дети мигрантов и их родители, не имеющие регистрации в Санкт-Петербурге, не могут рассчитывать на получение социального обслуживания в общем порядке, а специальных социальных льгот и мер по адаптации для них в Санкт-Петербурге не предусмотрено.

Заключение

Усилия российских властей на уровне Санкт-Петербурга, Ленинградской области и на федеральном уровне направлены на борьбу с незаконной миграцией и смежными, на взгляд властей, явлениями, такими как экстремизм и терроризм. Государство не ставит перед собой целей по борьбе с ксенофобией, расовой дискриминацией и преступлениями на почве ненависти: не учитывает их в статистике, не принимает специальное законодательство, не создает отдельные стратегии и программы. Мигранты и миграция воспринимаются скорее, как угроза безопасности государства, что отражается и в СМИ, и в риторике публичных лиц. Как следствие уровень ксенофобии в обществе не снижается, и преступления на почве ненависти продолжают происходить. Единственным выходом из этой ситуации является осознание государством необходимости бороться с насильственными преступлениями на почве расовой ненависти, для чего необходимо пересмотреть законодательство, внести в него положения о противодействии дискриминации, и провести обучение должностных лиц, в особенности сотрудников правоохранительных органов, по расследованию преступлений на почве расовой ненависти, а также собирать соответствующую статистику. Это должны быть первые шаги на пути к преодолению ксенофобии и дискриминации в российском обществе.