

ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ
Общественная правозащитная организация



ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
государственных органов
на федеральном
и региональном уровнях РФ
в области борьбы
с преступлениями
на почве расовой ненависти

Отчет о результатах исследования

Санкт-Петербург
2016

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
государственных органов
на федеральном
и региональном уровнях РФ
в области борьбы
с преступлениями на почве
расовой ненависти

Отчет о результатах исследования

ББК 66.3+ 67.4

Д 39 Деятельность государственных органов на федеральном и региональном уровнях РФ в области борьбы с преступлениями на почве расовой ненависти. Отчет о результатах исследования.

Информационное издание. СПб. 2016. 74 стр.

В современной России проблемы ксенофобии, нетолерантности, расизма, дискриминации и преступлений на почве расовой ненависти стоят достаточно остро. Международные органы по правам человека неоднократно высказывали озабоченность ситуацией в России, отмечая недостаток специализированных институтов, эффективности правоприменения и даже политической воли по борьбе с преступлениями на почве расовой ненависти.

Вниманию читателей представлен анализ действий российского государства по борьбе с преступлениями на почве расовой ненависти и дискриминацией по национальному признаку. Предметом исследования являются государственные органы, обладающие полномочиями по борьбе с расизмом, ксенофобией, нетолерантностью, дискриминацией и преступлениями на почве расовой ненависти, политика, которую они проводят, меры, предпринимаемые этими органами, и результаты этих мер. При этом в центре внимания находится региональный уровень государственных органов и соответствующего законодательства, а именно такой субъект РФ, как Санкт-Петербург. Деятельность государственных органов Российской Федерации и Ленинградской области рассматривается для понимания контекста работы региональных властей.

Издание к печати подготовлено Санкт-Петербургской общественной правозащитной организацией «Гражданский контроль» при поддержке Civil Rights Defenders (Швеция).

Тираж 100 экземпляров

РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ БЕСПЛАТНО

Оглавление

Краткое содержание	5
Введение	8
Глава 1. Государственные органы, уполномоченные на борьбу с ППРН и дискриминацией по национальному признаку	9
Параграф 1. Государственные органы на федеральном уровне	10
1.1. Президент РФ	10
1.1.1. Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям	10
1.1.2. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека	11
1.1.3. Совет по взаимодействию с религиозными объединениями	13
1.2. Федеральное собрание РФ	14
1.2.1. Государственная дума РФ	14
1.2.1.1. Комитет ГД по делам национальностей	14
1.2.1.2. Комитет ГД по безопасности и противодействию коррупции	14
1.2.1.3. Комитет ГД по делам общественных объединений и религиозных организаций	15
1.2.2. Совет Федерации	16
1.3. Правительство РФ	16
1.3.1. Правительственная комиссия по миграционной политике	16
1.3.2. Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации	16
1.3.3. Правительственная комиссия по профилактике правонарушений	17
1.4. Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН)	17
1.5. Общественная палата Российской Федерации	18
1.6. Уполномоченный по правам человека в РФ	19
<i>Вывод</i>	20
Параграф 2. Государственные органы Ленинградской области	21
2.1. Губернатор ЛО	21
2.2. Законодательное собрание ЛО	22
2.3. Администрация ЛО	23
2.4. Уполномоченный по правам человека в ЛО	24
2.5. Общественная палата Ленинградской области	24
<i>Вывод</i>	25
Параграф 3. Государственные органы Санкт-Петербурга	26
3.1. Законодательное собрание Санкт-Петербурга	26
3.2. Губернатор Санкт-Петербурга	27
3.3. Правительство Санкт-Петербурга	28
3.3.1. Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики	28
3.3.2. Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности	30
3.3.3. Консультативный совет по вопросам реализации государственной национальной политики в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга	30
3.3.4. Межведомственная комиссия по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга	30
3.4. Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение «Санкт-Петербургский дом национальностей» (Дом национальностей)	31
3.5. Общественная палата Санкт-Петербурга	32
3.6. Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге	33

Параграф 4. Правоохранительные органы Санкт-Петербурга	35
4.1. Прокуратура Санкт-Петербурга	35
4.1.1. Отдел по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму прокуратуры Санкт-Петербурга	35
4.1.2. Общественный совет при прокуратуре Санкт-Петербурга	35
4.2. Главное следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу (ГСУ СКР по СПб)	37
4.3. Общественный совет при Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Санкт-Петербургу (ОС при ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и ЛО)	38
<i>Вывод</i>	41
Глава 2. Федеральное и региональное законодательство и законодательство Санкт-Петербурга: стратегии и программы по борьбе с преступлениями на почве расовой ненависти и дискриминации по национальному признаку	42
Параграф 1. Федеральные стратегии и программы	43
1.1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации	43
1.2. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации	43
1.3. Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года	44
1.4. План реализации Стратегии национальной государственной политики РФ	46
1.5. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года	47
1.6. Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»	48
1.7. Федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)»	49
1.8. Федеральное законодательство	50
1.9. Законопроекты в сфере борьбы с ППРН и дискриминацией по национальному признаку	50
<i>Вывод</i>	53
Параграф 2. Стратегии и программы Ленинградской области	54
<i>Вывод</i>	56
Параграф 3. Стратегии, концепции и программы Санкт-Петербурга	57
3.1. Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года	57
3.2. Стратегия действий в интересах детей в Санкт-Петербурге на 2012-2017 годы и Концепция семейной политики в Санкт-Петербурге на 2012-2022 годы	58
3.3. Программа «Толерантность»	59
3.4. Подпрограмма 3 «Укрепление гражданского единства и гармонизация межнациональных отношений в Санкт-Петербурге» Программы «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге на 2015-2020 годы» (Подпрограмма 3)	62
3.5. Программа Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в СПб» на 2015-2020 годы	66
<i>Вывод</i>	68
Рекомендации	70
Заключение	71

Краткое содержание

Россия – федеративное государство, в котором борьбой с преступлениями на почве ненависти (ППРН) и дискриминацией по национальному признаку занимаются государственные органы на федеральном и региональном уровнях. На федеральном уровне государственные органы власти устанавливают систему органов исполнительной власти, в том числе наделенных полномочиями в сфере противодействия ксенофобии, нетерпимости, дискриминации и борьбы с ППРН; определяют основы политики, принимают программы и другое законодательство в этой сфере. Государственные органы власти субъектов РФ могут принимать законы субъектов, устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека, в том числе прав жертв ППРН, а также законы субъектов и региональные программы, не противоречащие федеральному законодательству в сфере противодействия ксенофобии, расизму, нетолерантности, дискриминации и ППРН.

Как показывает анализ деятельности государственных органов в рассматриваемой сфере на федеральном уровне, их полномочия по борьбе с расизмом, ксенофобией, нетолерантностью, дискриминацией и ППРН реализуются слабо. Это относится и к деятельности Общественной палаты РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ. Государственные органы уделяют гораздо больше внимания вопросам миграции, особенно незаконной. Из трех рассмотренных далее советов при Президенте РФ ни один не поднимает в своей работе вопросы борьбы с ППРН. Например, Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека занимается темой миграции и рассматривает вопросы дискриминации мигрантов и ущемления их прав, а вопросы противодействия ксенофобии, расизму, нетолерантности, дискриминации и ППРН не являются приоритетными в его деятельности.

О деятельности целого ряда государственных органов в рассматриваемой сфере нельзя сказать ничего определенного. Текущая деятельность комитетов Государственной Думы РФ ограничена в основном вопросами противодействия экстремизму, в части, не имеющей отношения к борьбе с ППРН. Совет Федерации также не останавливает свое внимание на вопросах борьбы с ППРН и дискриминацией по национальному признаку. Комиссии при Правительстве РФ публикуют очень скудные сведения о своей работе, из которых нельзя понять, какими именно вопросами они занимаются в настоящий момент и какие проблемы решают. Еще слишком рано оценивать работу нового Уполномоченного по правам человека в сфере борьбы с ППРН и дискриминацией по национальному признаку, заступившей на эту должность в апреле 2016 года. Деятельность Общественной палаты РФ в сфере межнациональных отношений слишком политизирована, чтобы давать ей объективную оценку. На настоящий момент работа вышеуказанных государственных органов в рассматриваемой сфере сведена к минимуму.

Недостаточно данных, чтобы оценить деятельность уполномоченного исполнительного органа в плане реализации национальной государственной стратегии РФ, которым является Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН). Отчеты о реализации Стратегии еще не опубликованы, как и сведения о мониторинге и анализе в сфере межнациональных и межкультурных отношений.

Таким образом, деятельность федеральных органов касается миграции и дискриминации иностранных граждан, которые и рассмотрены в настоящем докладе.

Из системы государственных органов ЛО в рамках настоящего Отчета рассматривалась деятельность законодательных и исполнительных органов ЛО, Уполномоченного по правам человека в ЛО и Общественной палаты ЛО. Государственные органы исполнительной власти ЛО в своей деятельности исходят из того, что ситуация в сфере межнациональных отношений спокойная; их деятельность соответствует федеральной политике, т.е. сводится к борьбе с экстремизмом в Интернете. Возможно, такая позиция является причиной отсутствия на сайте Совета по межнациональным отношениям при Губернаторе ЛО каких-либо сведений о деятельности Совета.

Как видно из опубликованного доклада Уполномоченного по правам человека ЛО, борьба с ППРН, ксенофобией и расизмом не является для него приоритетом. В сферу его интересов входят миграционные вопросы и соблюдение полицией прав человека.

В деятельности Законодательного собрания ЛО нам не удалось обнаружить ничего, связанного с вопросами борьбы с ППРН и дискриминацией. Также нет упоминания таких вопросов среди опубликованных документов о деятельности Общественной палаты ЛО.

В законодательных инициативах Законодательного собрания СПб в рассматриваемой области прослеживается тенденция к готовности оказания финансовой поддержки НКО и другим организациям, занимающимся интеграцией мигрантов и продвигающим национальную культуру.

В опубликованной информации о деятельности губернатора СПб нам не удалось ничего найти по вопросам борьбы с ППРН и дискриминацией. Судя по опубликованным сведениям, борьба с ППРН и дискриминацией не является пунктом повестки Правительства многонационального Петербурга. Среди исполнительных органов власти Санкт-Петербурга создан Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики, отвечающий за разработку и реализацию государственной национальной политики в Санкт-Петербурге. Деятельность Комитета в рассматриваемой сфере сосредоточена на поддержке социально ориентированных НКО, решающих вопросы адаптации мигрантов и гармонизации межнациональных отношений. Комитет участвует в реализации Подпрограммы 3 Государственной программы Санкт-Петербурга «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге», в рамках которой он организует экскурсии и другие культурные мероприятия, занимается распространением информационных материалов, в том числе ориентированных на мигрантов. Комитет также отвечает за сайт с необходимой информацией для трудовых мигрантов, содержание которого крайне скудно и не отличается полезностью и актуальностью.

Материально-техническую деятельность Комитета обеспечивает «Дом национальностей», организующий культурные мероприятия по гармонизации межнациональных отношений и взаимодействующий с представителями различных национальностей. Судя по Отчету Дома национальностей за апрель 2016 года, он занимается вопросами в области поддержки национальных культур, но не вопросами противодействия ксенофобии, расизму и ППРН.

Есть ряд исполнительных и рабочих органов, о деятельности которых в рассматриваемой сфере почти ничего не известно. Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности также исполняет Подпрограмму 3 (в частности,

он должен проработать вопрос по адаптации мигрантов), но так как он не публикует информации о ходе реализации Подпрограммы 3, его деятельность оценить невозможно. Консультативный совет по вопросам реализации государственной национальной политики в Санкт-Петербурге при правительстве Санкт-Петербурга и Межведомственная комиссия по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при правительстве Санкт-Петербурга не публикуют информации о своей текущей деятельности. Общественная палата СПб также не упоминает борьбу с ППРН и дискриминацией, такой вывод можно сделать из опубликованной информации о деятельности ОП СПб.

На этом фоне особенно информативным кажется сайт Уполномоченного по правам человека в СПб. Уполномоченного отличает также состав Консультативного совета, существующего при нем: большую часть составляют представители правозащитных НКО, общественные деятели и юристы. Такой состав является нехарактерным для рассмотренных общественных советов и других общественных консультативных органов в РФ и двух ее субъектах. Из опубликованных сведений о деятельности Уполномоченного видно, что он работает по обращениям иностранных граждан о нарушении их прав, в том числе дискриминации, собирает информацию о таких нарушениях, анализирует ее и публикует в своем годовом отчете в отдельных разделах.

На уровне Санкт-Петербурга была рассмотрена деятельность общественных консультативных органов при правоохранительных органах Санкт-Петербурга. При прокуратуре СПб был создан Общественный совет, однако позже он был упразднен. Причиной, вероятно, была сомнительная полезность этого органа, так как основным видом его деятельности была организация детских футбольных соревнований – цель хорошая, но не имеющая никакого отношения к задачам прокуратуры. За год до ликвидации Общественного совета в рамках прокуратуры был создан Отдел по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействию экстремизму и терроризму прокуратуры Санкт-Петербурга, в задачи которого входит предупреждение правонарушений в сфере межнациональных отношений. К сожалению, его деятельность нельзя оценить, так как никакой опубликованной информации о работе Отдела нет.

По своему составу Общественный совет при ГСУ СКР по СПб вызывает вопросы: большинство – преподаватели вузов, при этом часть из них относятся к одному и тому же вузу; кроме того, в его состав входят представители НКО с сомнительной репутацией. Совет не занимается вопросами борьбы с ППРН и дискриминацией.

К составу Общественного совета при ГУ МВД РФ по СПб тоже есть вопросы: большинство – представители бизнеса, в то время как НКО представлены всего лишь одной организацией, которая к тому же является не правозащитной, а патриотической. В рассматриваемой сфере члены Общественного совета проводят «уроки дружелюбия» для всех желающих и тренинги по проблемам гармонизации межнациональных отношений для сотрудников полиции, а также разнообразные культурные мероприятия для молодежи.

В настоящем отчете мы уделили внимание стратегиям, программам и законодательству РФ и двух субъектов РФ. Анализ этих документов на федеральном уровне показал, что борьба с ксенофобией, расизмом и нетолерантностью провозглашается в России одной из важных целей. В России принята Стратегия государственной национальной политики, затрагивающая вопросы в этой сфере и провозглашающая гармонизацию межнациональных отношений как один из своих приоритетов. Меры, перечисленные в программах,

включают в основном культурные мероприятия, работу с молодежью и различные конференции по вопросам межнациональных отношений. Борьба с ППРН не входит в число приоритетов государственной политики на федеральном уровне. В программах по профилактике правонарушений нельзя найти меры, направленные специально на борьбу с ППРН.

Сходная ситуация складывается на уровне субъектов РФ. Исходя из изученных программ, власти ЛО не видят необходимости бороться с ППРН и дискриминацией по национальным основаниям. Из двух программ, которые по своей тематике могли бы заниматься борьбой с ППРН и дискриминацией, ни одна не делает этого, хотя обе предусматривают меры, направленные на воспитание патриотизма у молодежи. Программа по безопасности в ЛО предусматривает общие универсальные меры по нормализации криминальной обстановки в ЛО, а также борется с экстремизмом, под которым понимаются не преступления на почве расовой ненависти или вражды, а преступления, направленные на свержение конституционного строя и т.п. Вторая программа – об устойчивом общественном развитии в ЛО – предлагает гармонизировать межнациональные отношения посредством культурного просвещения. Она не поддерживает НКО, работающие в сфере противодействия ксенофобии, расизму, нетолерантности и ППРН; в ее рамках поддержка оказывается только социальным НКО. Работа с мигрантами по этой программе ограничилась консультационными мероприятиями, которые являются разовыми акциями, проводятся в различных районах ЛО. На этих мероприятиях не предусмотрено получение обратной связи от аудитории.

В Санкт-Петербурге борьба с нетолерантностью имеет довольно продолжительную историю. Первой инициативой, направленной на укрепление межнационального согласия и толерантности в Санкт-Петербурге стала одноименная программа «Толерантность», итоги реализации которой официально представлены внушительными цифрами проведенных публичных мероприятий, в основном в культурной сфере, а также мероприятий по борьбе с незаконной миграцией, проведенных правоохранительными органами.

В 2014 году власти Санкт-Петербурга решили основательно подойти к проблеме и приняли Стратегию экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года, которая уделяла много внимания вопросам мигрантов, однако никакой проблемы с ППРН в Санкт-Петербурге разработчики Стратегии и программ не увидели и никаких мер, направленных именно на профилактику этих преступлений или на помощь их жертвам, не предусмотрели.

Действующие программы в Санкт-Петербурге, как правило, делятся на два вида: направленные на гармонизацию межнациональных отношений и на профилактику правонарушений. Вместе эти две сферы рассматриваются достаточно редко. Программы по профилактике преступлений включают в себя борьбу с экстремистскими преступлениями, к которым, согласно российскому законодательству, относятся и преступления по мотиву национальной ненависти или вражды. При этом необходимо иметь в виду, что российский закон дает чрезвычайно широкое понятие экстремизма, включая преступления, не имеющие ничего общего с преступлениями на почве национальной ненависти или вражды. К преступлениям, являющимся экстремистскими по российскому праву, надо применять разные формы и методы профилактики. Рассмотрение всех преступлений, входящих в понятие экстремистских, в рамках одних и тех же программ по профилактике преступлений может привести к тому, что к преступлениям на почве ненависти или вражды будут применяться неэффективные меры профилактики. Этого разработчики программ не учитывают.

Вопросы вызывает реализация провозглашенных в Стратегии-2030 мер по адаптации мигрантов. Так, власти Санкт-Петербурга обязались обеспечить условия по адаптации мигрантов, в частности, признали необходимость организации курсов русского языка для мигрантов и поддержки инициатив НКО в этой сфере. Необходимость курсов русского языка для детей мигрантов признается и в Стратегии действий в интересах детей в Санкт-Петербурге на 2012-2017 годы, однако в плане ее реализации не содержится упоминаний об организации курсов обучения русского языка для мигрантов и/или их детей. Нет таких курсов и в перечне мероприятий других действующих программ. Такие курсы проводились только во времена действия программы «Толерантность». Иными словами, даже те немногочисленные условия по адаптации мигрантов, которые запланированы в Стратегии-2030, не реализуются уже на уровне программ.

Во всех рассмотренных программах предусмотрена оценка их эффективности по достижению ими количественных показателей, будь то количество проведенных государственными органами и учреждениями мероприятий или число совершенных мигрантами преступлений. Представляется, что достижение количественных показателей не является безусловным индикатором эффективности программ в области борьбы с ППРН и дискриминацией. Можно выделить две причины.

Первая причина – неудачный выбор количественных показателей для оценки эффективности программ. Ими могут быть как определенное число проведенных мероприятий на тему, как правило, связанную с национальной культурой, так и количество преступлений, совершенных мигрантами или в отношении мигрантов. Первый вариант показателей вызывает, на наш взгляд, нарекания, так как не объясняет, почему то или иное мероприятие должно привести к гармонизации межнациональных отношений, уменьшить ксенофобные и расистские настроения. При этом большинство проводимых мероприятий относятся к сфере культуры, национальных искусств (музыки, танцев), т.е. фокус мероприятий – поддержка национальных культур, что безусловно является очень важной целью, но вряд ли может помочь в деле борьбы с ППРН и дискриминацией.

Вторая причина – это непоказательная природа российской криминальной статистики, к основным проблемам которой можно отнести ее недостоверность и использование фактически не по назначению, т.е. не для фиксации знаний о преступности, а для оценки работы правоохранительных органов, которые эту статистику собирают.¹ Текущее положение вещей фактически говорит о сохранении формально отмененной «палочной системы», что подтверждает недавний печальный случай. Так, в Башкортостане молодой следователь покончил с собой в собственном кабинете из-за непомерного, по его словам, объема работы.² Предварительно он записал видео и разместил его в социальной сети, где признается, что устал от давления начальника и постоянных упреков в том, что следователь не справляется с «отписанными» ему делами и не выполняет установленный «прогноз» раскрытых дел.³ Результатом несовершенной системы сбора статистики является недостоверность собранной информации, власти не учитывают ее при разработке политики по борьбе с преступностью. Не могут опираться на нее и исследователи преступности в России, вынужденные собирать собственную статистику и основывать свои выводы о состоянии преступности на тех данных, которые им самим удалось собрать.⁴

Действующие в Санкт-Петербурге программы подтверждают вышесказанное. В них заложены количественные показатели эффективности, которые, как правило, касаются числа зарегистрированных преступлений: снижения количества преступлений, совершенных мигрантами или в отношении мигрантов. Сформулированные таким образом показатели с существующей практикой учета криминальной статистики могут привести к тому, что сообщения о преступлениях мигрантов или в отношении мигрантов не будут регистрироваться для того, чтобы число зарегистрированных преступлений соответствовало показателям, заданным в программах, т.е. реализация программ может привести к нарушениям прав жертв ППРН. В этом случае работа правоохранительных органов и реализация программ будут оценены положительно, но в реальности ситуация не изменится (или изменится, но никто, даже сами правоохранительные органы, об этом не узнают, так как статистика не отражает реальность).

¹ Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования. Исследовательский отчет / М. Шклярчук, Д. Скугаревский, А. Дмитриева, И. Скифский, И. Бегтин. – СПб.; Москва: Норма, Центр независимых социальных исследований и образования, 2015. – 122 с. С. 48-84, 84-85.

² МВД Башкортостана проводит проверку по факту смерти сотрудника полиции. 22.08.2016. URL.: <https://02.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/8350559> (последнее посещение: 22.08.2016).

³ В Башкортостане следователь МВД записал видеозапись и застрелился в служебном кабинете. 22.08.2016. URL.: <https://zona.media/news/2016/22/08/do-svidaniya> (последнее посещение: 22.08.2016).

⁴ См., например, «Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в России в 2015 году», доклад Информационно-аналитического центра «Сова». 2016 год. URL.: <http://www.sova-center.ru/misuse/publications/2016/03/d33946/> (последнее посещение: 15.03.2016).

Введение

В современной России проблемы ксенофобии, нетолерантности, расизма, дискриминации и преступлений на почве расовой ненависти (ППРН) стоят достаточно остро. Международные органы по правам человека неоднократно высказывали озабоченность ситуацией в России, отмечая недостаток специализированных институтов, эффективности правоприменения и даже политической воли по борьбе с ППРН.

В 2006 году по приглашению Российской Федерации Москву и Санкт-Петербург посетил специальный докладчик по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Он отметил тревожно высокий уровень расизма и ксенофобии в России в отсутствие государственной политики в сфере борьбы с ППРН.⁵ России, по мнению докладчика, следовало бы, во-первых, официально признать существование проблемы расизма и ксенофобии, расовой дискриминации и необходимость борьбы с их проявлениями; во-вторых, с участием НКО, гражданского общества принять государственную стратегию по борьбе с их проявлениями; учредить специальный орган по борьбе с расизмом и расовой нетерпимостью, а также принять культурную и этическую стратегию, нацеленную на преодоление расизма и нетерпимости и привитие ценностей мультикультурализма.⁶

В 2015 году Комитет по правам человека высказал озабоченность в связи с проявлениями расизма и ксенофобии в Российской Федерации, а именно: «а) проявлениями исламофобии и антисемитизма, а также другими актами расизма и ксенофобии, включая преступления с расовой подоплекой, такие как нападения казачьих патрулей, направленные прежде всего против лиц неславянского происхождения, включая трудящихся-мигрантов из Средней Азии, Кавказа и Африки, а также лиц народности рома; б) распространением и деятельностью экстремистских групп, таких как ультранационалисты, расисты и неонацисты, в том числе «бритоголовые»; в) употреблением дискриминационных выражений в отношении национальных, этнических, религиозных или других меньшинств, ксенофобной и расистской риторикой в политических выступлениях, в частности в ходе избирательных кампаний, и в средствах массовой информации (статьи 2, 20 и 26)».⁷

На первом месте среди рекомендаций КПЧ указал «проведение информационно-пропагандистских кампаний поощрению уважения прав человека и терпимости к разнообразию», а также «эффективное пресечение незаконной

деятельности экстремистских организаций и групп и казачьих патрулей» и эффективное расследование ППРН.⁸

Российская Федерация выполнила эти рекомендации лишь частично: проблема ксенофобии и ППРН не была публично и официально признана; также не была принята стратегия по борьбе с расизмом и ксенофобией, однако был учрежден специальный исполнительный орган по борьбе с расизмом и нетолерантностью – Федеральное агентство по делам национальностей. Будучи многонациональным государством, российские власти не могли игнорировать вопросы межнациональных отношений и проводили определенную политику, принимали меры, в той или иной степени касающиеся рассматриваемых в настоящем Отчете вопросов.

Цель отчета – анализ действий российского государства по борьбе с ППРН и дискриминацией по национальному признаку. Предметом исследования являются государственные органы, обладающие полномочиями по борьбе с расизмом, ксенофобией, нетолерантностью, дискриминацией и ППРН, политика, которую они проводят, меры, предпринимаемые этими органами, и результат этих мер. При этом в центре внимания находится региональный уровень государственных органов и соответствующего законодательства, а именно такой субъект РФ, как Санкт-Петербург. Деятельность государственных органов Российской Федерации и Ленинградской области рассматривается для понимания контекста работы региональных властей.

Глава 1 посвящена федеральным государственным органам, которые в той или иной степени действуют в сфере борьбы с ксенофобией, нетолерантностью и ППРН. Государственные органы рассмотрены на двух уровнях: федеральный и региональный (Ленинградская область и Санкт-Петербург). Анализируются опубликованные документы об их деятельности: протоколы и повестки заседаний, официальные новости, планы работы и отчеты о деятельности. В главе 2 анализируется законодательство Санкт-Петербурга, Ленинградской области и федеральное законодательство в рассматриваемой области: стратегии, концепции и программы. Для оценки эффективности программ рассматриваются опубликованные отчеты об их реализации. На уровне Санкт-Петербурга мы также направляли уточняющие запросы информации о результатах реализации программ в Санкт-Петербурге. Поступившие нам ответы на эти запросы также анализируются в Отчете.

⁵ Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène, mission to the Russian Federation, A/HRC/4/19/Add.3. 30.05.2007.

⁶ Там же, с. 2-3.

⁷ Заключительные замечания. 2015, п. 8.

⁸ Там же, пп. 8 а, b, с.

Государственные органы, ответственные за борьбу с ППРН и дискриминацией по национальному признаку

Россия является федеративным государством; Конституция РФ выделяет предметы ведения РФ и предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ.⁹ Вне пределов ведения РФ и предмета ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.¹⁰ Так, к ведению РФ отнесены «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина», «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти», «установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации».¹¹ В режиме совместного ведения РФ и субъектов РФ находятся вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности.¹²

В 2013 году полномочия органов государственной власти по регулированию и защите прав человека были уточнены: российский законодатель выделил отдельно сферу межнациональных отношений и отметил, что к полномочиям органов государственной власти по предметам совместного ведения относится осуществление мер «по обеспечению гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы национальности, языка... предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам... расовой, национальной, языковой... принадлежности... социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия».¹³ Данный закон также закрепил обязанность государственных и муниципальных служащих непредвзято относиться ко всем физическим и юридическим лицам в своей работе.¹⁴

Таким образом РФ устанавливает систему органов исполнительной власти, в том числе в сфере противодействия ксенофобии, нетерпимости, дискриминации и борьбе с ППРН, определяет основы политики и программы и другое законодательство в этой сфере. Субъекты РФ могут принимать законы субъектов, устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека, в том числе прав жертв ППРН, и принимать законы субъектов и региональные программы, не противоречащие федеральному законодательству в этой сфере.

Отнесение вопросов, рассматриваемых в настоящем Отчете, к совместному ведению РФ и субъектов РФ обусловило структуру Отчета: предметом рассмотрения являются государственные органы, уполномоченные бороться с расизмом, дискриминацией и ППРН, т.е. на двух уровнях государственной власти в РФ: федеральном и региональном, или субъекта РФ. При этом рассматриваются государственные органы двух субъектов РФ: Ленинградской области и Санкт-Петербурга. Уровень местного самоуправления не входит в предмет настоящего Отчета.

На федеральном уровне мы рассматриваем исполнительные органы – Президента РФ и Правительство РФ, и законодательный орган – Федеральное собрание РФ, точнее, входящие в него палаты: Государственную думу РФ и Совет Федерации РФ. Для обсуждения отдельных вопросов эти органы формируют советы и комиссии; те из них, которые занимаются вопросами межнациональных отношений и профилактики преступлений, привлекли наше внимание.

На уровне Ленинградской области мы рассмотрели деятельность законодательного и исполнительных органов Ленинградской области: Законодательного собрания ЛО, Губернатора и Правительства ЛО, соответствующие комитеты и комиссии.

⁹ Конституция РФ, ст. 71-72.

¹⁰ Там же, ст. 73.

¹¹ Там же, пп. в, г, е ст. 71.

¹² Там же, ч. 2 (б) ст. 7.

¹³ Федеральный закон от № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений». 22.10.2013, ст. 1 // Российская газета, № 239, 24.10.2013.

¹⁴ Там же, ст. 3, 4.

На уровне Санкт-Петербурга рассмотрена деятельность законодательного органа – Законодательного собрания Санкт-Петербурга – и исполнительных органов Санкт-Петербурга – Губернатора и Правительства Санкт-Петербурга, образованных при исполнительных органах совещательных комитетов и комиссий, а также учреждения, находящегося в ведении одного из комитетов, – Комитета по международным отношениям и реализации миграционной политики. Мы рассмотрели борьбу с ППРН и дискриминацией более подробно на уровне одного из субъектов РФ – Санкт-Петербурга.

Для этого была проанализирована работа общественных советов при правоохранительных органах и – при наличии – их структурных подразделений, специализирующихся на борьбе с расизмом, ксенофобией, дискриминацией, нетолерантностью и ППРН.

В Отчете также рассматривается деятельность уполномоченных по правам человека на федеральном уровне и уровне субъектов РФ. Особое внимание уделяется деятельности федеральной и региональных общественных палат.

Параграф 1.

Государственные органы на федеральном уровне

1.1. Президент РФ

Президент РФ является главой государства, гарантом прав и свобод человека, определяет основные направления внутренней политики России.¹⁵ При Президенте РФ образован ряд совещательных и консультативных органов.

1.1.1. Совет при Президенте Российской Федерации по международным отношениям

Одним из совещательных и консультативных органов при Президенте РФ является Совет при Президенте РФ по международным отношениям. Он образован «в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики Российской Федерации».¹⁶

Основными задачами Совета являются «рассмотрение концептуальных основ, целей и задач государственной национальной политики, определение способов, форм и этапов ее реализации; обсуждение практики реализации государственной национальной политики; подготовка предложений

Президенту по определению приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации; обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций по вопросам межнациональных отношений».¹⁷

Состав Совета утверждается Президентом РФ.¹⁸ По состоянию на 1 февраля 2016 года в Совете участвуют 47 человек; подробнее состав Совета показан на рисунке № 1). Около половины состава Совета – представители малых национальностей; это показывает, что у них есть возможность донести свое мнение по международным вопросам до сведения Президента РФ.

¹⁵ Конституция РФ, Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398, ч. 1-3 ст. 80.

¹⁶ Положение о Совете по состоянию на 19.03.2013, п. 1. URL.: <http://kremlin.ru/structure/regulation/28> (последнее посещение: 1.02.2016).

¹⁷ Там же, п. 4.

¹⁸ Там же, п. 3.

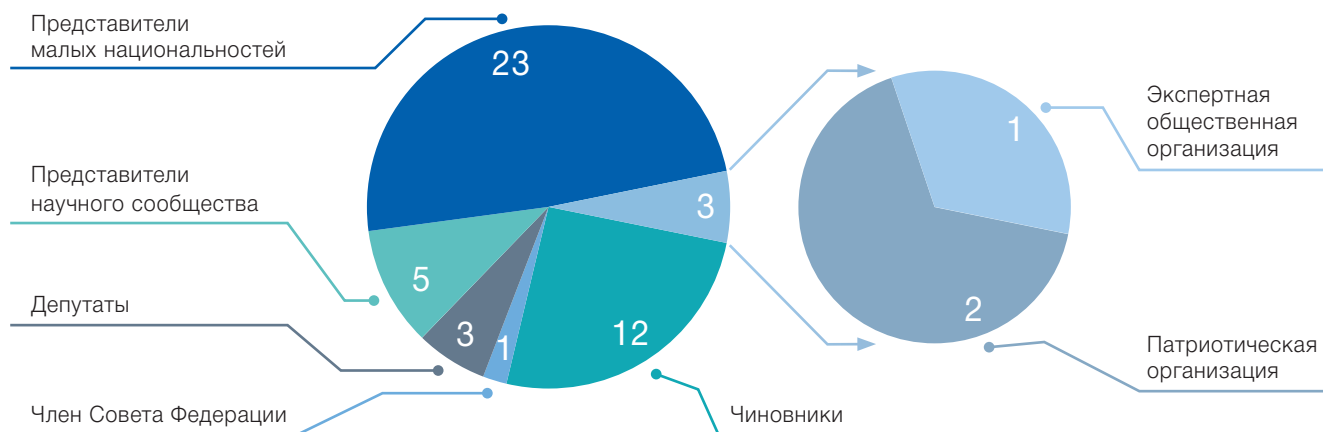
¹⁹ Совет по международным отношениям. URL.: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28> (последнее посещение: 28.04.2016).

²⁰ Магомедсалам Магомедов провел заседание президиума Совета по международным отношениям. 27.04.2016. URL.: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/51823> (последнее посещение: 28.04.2016).

²¹ Там же.

²² Семинар-совещание по вопросам реализации государственной национальной политики в Сибирском федеральном округе. 30.03.2016. URL.: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/51621> (последнее посещение: 28.04.2016).

Рисунок 1. Состав Совета при Президенте по межнациональным отношениям



На странице Совета опубликована информация о его заседаниях, проводимых под руководством заместителя руководителя Администрации Президента РФ. В 2015 году Совет провел 8 заседаний, в 2016 году на момент написания Отчета – 2 заседания;¹⁹ последнее было посвящено обсуждению учрежденной президентом РФ премии «За вклад в укрепление единства российской нации».²⁰ Совет будет предлагать

Президенту РФ кандидатуры для присуждения этой премии.²¹ Второе заседание в этом году было выездным (проведено в Красноярске). В ходе этого заседания с докладом выступил председательствующий, обозначив «текущие и перспективные задачи» в сфере национальной политики.²² Больше никакой информации о деятельности Совета не опубликовано.

1.1.2. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека

Еще один совещательный и консультативный орган – это Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, созданный в 2011 году.²³

Цели Совета – «содействие главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирование Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействие развитию институтов гражданского общества, подготовка предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета».²⁴

По поручению Президента РФ Совет рассматривает вопросы, входящие в его компетенцию, готовит предложения Президенту РФ по вопросам гражданского общества, систематически информирует Президента РФ о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и за рубежом, проводит экспертизу проектов федеральных законов.²⁵

Члены Совета назначаются Президентом РФ.²⁶ В 2015 году в Положение о Совете был внесен запрет на участие в нем членов Совета Федерации, депутатов ГД РФ и членов Общественной палаты РФ.²⁷

В рамках Совета создана Постоянная комиссия по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений (ПК по миграционной политике). Одной из важных проблем, стоящих перед Комиссией, являются «межнациональные конфликты на этнической почве, проявление ксенофобии и национализма».²⁸ Комиссия может давать рекомендации и экспертные заключения по текстам законов или законопроектов. В составе ПК по миграционной политике 8 членов. Состав Комиссии показан на рисунке № 2, половину членов Комиссии составляют общественные деятели, на втором месте по численности – представители правозащитных НКО, а также адвокатуры.

О деятельности ПК по миграционной политике можно узнать из опубликованных на ее странице в Интернете документах, мероприятиях, поездках, обзоре СМИ и разделе «дополнительно».²⁹ Также публикуются достаточно подробные отчеты о прошедших заседаниях, в том числе видеозаписи заседаний. Так, например, 22 апреля 2016 года состоялось заседание Постоянной комиссии, посвященное проблемам законодательства и практики переселения соотечественников в Россию, указаны имена членов Совета, выступавших

²³ Указ Президента РФ № 120 «Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека». 01.02.2011.

²⁴ Там же.

²⁵ Там же, п. 4 (а, в, г, д).

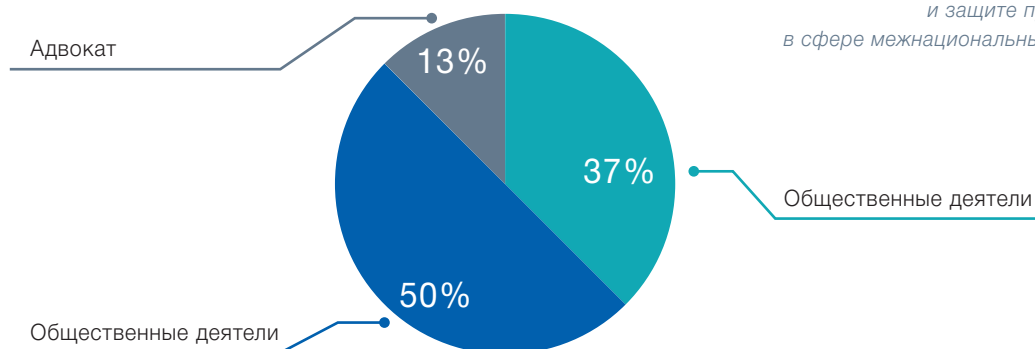
²⁶ Там же, п. 3.

²⁷ Там же, п. 7.1.

²⁸ Официальная страница Постоянной комиссии по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений. URL.: http://old.president-soviet.ru/structure/gruppa_po_migratsionnoy_politike/ (последнее посещение: 2.06.2016).

²⁹ ПК 16 – по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений. URL.: <http://www.president-soviet.ru/about/commissions/permanent/read/16/> (последнее посещение: 19.05.2016).

Рисунок 2. Состав ПК по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений

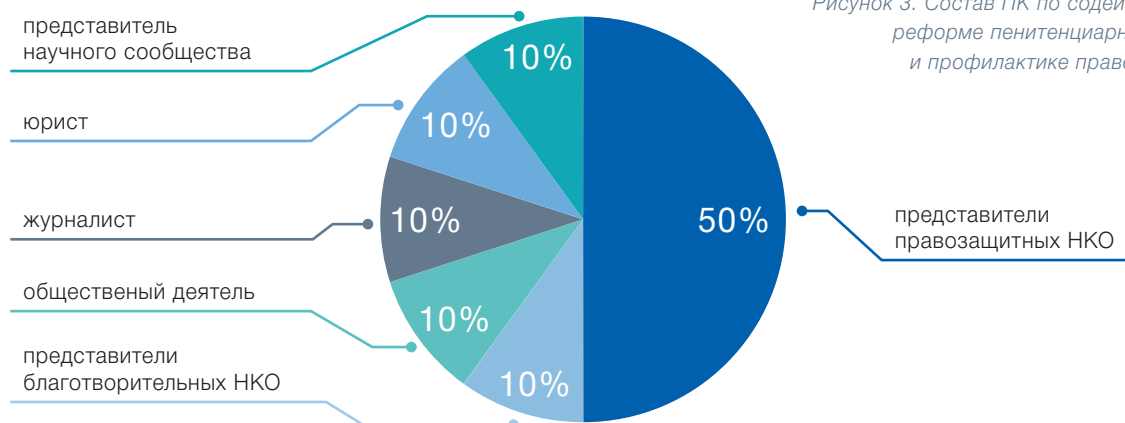


с докладами, названия самих докладов, а также опубликован текст одного из докладов.³⁰ По итогам заседания публикуются рекомендации Постоянной комиссии.³¹

Опубликованная информация показывает, что Комиссия в основном занимается беженцами из Украины,³² соотечественниками,³³ противодействием дискриминации мигрантов и защитой их социально-экономических прав.³⁴ Комиссия обращалась с инициативой участвовать в подго-

товке законопроекта по защите семейных прав иностранных граждан,³⁵ ходатайствовала о проведении проверки по сообщениям о нарушениях в организации работы УФМС,³⁶ выступала с законодательскими инициативами,³⁷ посещала центры временного содержания иностранных граждан.³⁸ В опубликованной информации о деятельности Комиссии не удалось найти инициатив, мероприятий, рекомендаций и иных документов, посвященных борьбе с ППРН и направленным на защиту прав жертв таких преступлений.

Рисунок 3. Состав ПК по содействию ОНК, реформе пенитенциарной системы и профилактике правонарушений



³⁰ Специальные заседания. URL.: <http://president-sovet.ru/events/special/read/32/> (последнее посещение: 22.05.2016).

³¹ Рекомендации. URL.: <http://president-sovet.ru/documents/read/467/> (последнее посещение: 22.05.2016).

³² Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам 47-го специального заседания на тему «Переселение соотечественников в Россию: проблемы законодательства и практики». 2016 год. URL.: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/488/> (последнее посещение: 16.05.2016).

³³ Сводный доклад о мерах по оказанию поддержки лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины и размещенным на территории Российской Федерации от 31.10.2014. б/д. URL.: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/282/> (последнее посещение: 14.05.2016); Рекомендации специального заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на тему «Гражданское участие в судьбе украинских беженцев». б/д. URL.: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/204/> (последнее посещение: 15.05.2016).

³⁴ Предложения Постоянной комиссии по миграционной политике и защите прав человека по совершенствованию законодательства Российской Федерации о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации и практики его применения. URL.: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/409/> (последнее посещение: 15.05.2016); Экспертное заключение на проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части порядка получения патентов трудовыми мигрантами). 18.08.2015; Предложения Постоянной комиссии по миграционной политике и защите прав человека по внесению изменений в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». 10.06.2015. URL.: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/359/> (последнее посещение: 16.05.2016).

³⁵ Письмо в Министерство Юстиции Российской Федерации № А4-4-764. 24.04.2015. URL.: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/344/> (последнее посещение: 15.05.2016).

³⁶ Письмо Директору Федеральной миграционной службы Российской Федерации № А4-9-663. 10.04.2015. URL.: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/338/> (последнее посещение: 15.05.2016).

³⁷ Проект закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от № 115 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». 25.07.2002. URL.: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/304/> (последнее посещение: 16.05.2016).

³⁸ Посещение миграционного центра и СУВСИГ в деревне Сахарово (Новая Москва). URL.: <http://www.president-sovet.ru/about/comissions/permanent/read/16/> (последнее посещение: 15.05.2016).

Еще одной постоянной комиссией, работа которой связана с рассматриваемой сферой, является Постоянная комиссия по содействию ОНК, реформе пенитенциарной системы и профилактике правонарушений. В составе Комиссии десять членов, ее состав изображен на рисунке № 3. Из опубликованных документов о ее деятельности в сфере профилактики преступлений можно выделить один доклад за 2013 год.³⁹ Из отчета о деятельности Комиссии видно,

что большую часть ее работы составляют вопросы прав лиц, находящихся в местах лишения свободы.⁴⁰

Из анализа работы всего Совета видно, что среди законодательных инициатив нет ни одной в области борьбы с ППРН и защитой прав жертв ППРН.⁴¹ Среди поручений Президента РФ Совету также нет ни одного, касающегося борьбы с ППРН, борьбы с ксенофобией, нетолерантностью, расизмом, дискриминацией.⁴²

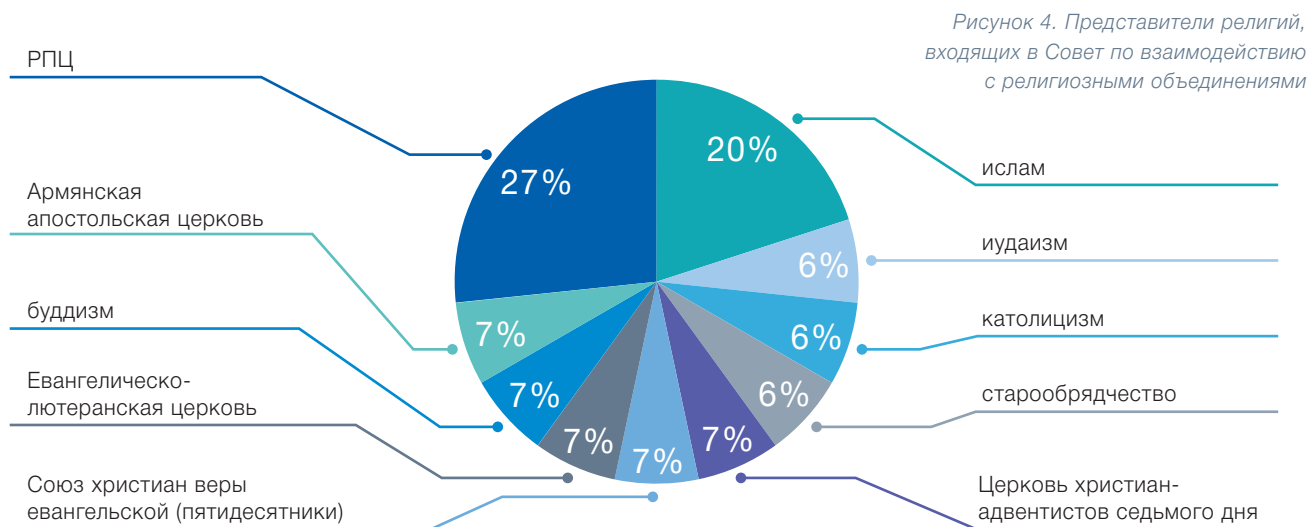
1.1.3. Совет по взаимодействию с религиозными объединениями

Совет учрежден в 1995 году. Совет «является консультативным органом, осуществляющим предварительное рассмотрение вопросов и подготовку предложений для Президента Российской Федерации, касающихся взаимодействия Президента Российской Федерации с религиозными объединениями и повышения духовной культуры общества».⁴³ Совет имеет две функции: «обеспечение взаимодействия Президента РФ с религиозными объединениями» и «содействие укреплению общественного согласия, достижению взаимопонимания, терпимости и взаимного уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания».⁴⁴ Совет представляет Президенту РФ аналитические материалы, обсуждает проекты федеральных законов и готовит предложения Президенту РФ.⁴⁵

По состоянию на 15 января 2016 года в состав Совета входят 22 члена, в том числе 3 государственных служащих,

4 преподавателя высших учебных заведений и 15 представителей различных религий. На рисунке № 4 указано, представители каких религий входят в состав Совета.

На официальной странице Совета публикуется информация о заседаниях Совета.⁴⁶ Совет заседает один раз в год под председательством руководителя Администрации Президента РФ. Согласно информации о последнем заседании Совета (и первом в 2016 году) на заседании обсуждались вопросы, «связанные с ролью России в защите прав верующих в современном мире», а именно: нарушения прав верующих в зонах военных конфликтов на Ближнем Востоке и в Северной Африке, а также в Украине.⁴⁷ Ситуация внутри России оценивается положительно и может, по мнению Совета, служить примером для всего мирового сообщества.⁴⁸



³⁹ Доклад Постоянной комиссии по содействию ОНК и реформе пенитенциарной системы Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека «О ходе реформы Уголовно-исполнительной системы России и необходимости внесения изменений в концепцию реформы, создания институтов пробации и ресоциализации». 5.04.2013. URL.: <http://www.president-soviet.ru/documents/read/250/> (последнее посещение: 15.05.2016).

⁴⁰ Краткий отчет о работе ПК 10 в 2015 году. 26.01.2016. URL.: <http://president-soviet.ru/members/blogs/post/1919/> (последнее посещение: 19.06.2016).

⁴¹ Нормотворческие инициативы. URL.: <http://president-soviet.ru/documents/law/> (последнее посещение: 4.05.2016).

⁴² Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека 1.10.2015. URL.: <http://president-soviet.ru/documents/read/419/> (последнее посещение: 4.05.2016).

⁴³ Положение о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ, утверждено распоряжением Президента РФ от 2.08.1995 № 357-рп, п. 1.

⁴⁴ Там же, п. 3 (а, б).

⁴⁵ Там же, п. 4 (а, б).

⁴⁶ Совет по взаимодействию с религиозными объединениями. URL.: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/17> (последнее посещение: 25.04.2016).

⁴⁷ Заседание Совета по взаимодействию с религиозными объединениями. 12.05.2016. URL.: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/17/51906> (последнее посещение: 25.04.2016).

⁴⁸ Там же.

1.2. Федеральное Собрание РФ

Федеральное собрание РФ является представительным и законодательным органом РФ, состоящим из двух палат – Совета Федерации и Государственной думы (ГД РФ).⁴⁹ Каждая из палат образует комитеты и комиссии.⁵⁰ Порядок формирования и работы комитетов предусмотрен регламентом соответствующей палаты.

1.2.1. Государственная дума РФ

Эта палата Федерального собрания РФ принимает федеральные законы РФ.⁵¹ Комитеты ГД состоят из депутатов ГД.⁵² В полномочия комитетов входит:

- внесение предложений по формированию примерной программы работы ГД РФ;
- представление отчетов о выполнении примерной программы работы ГД РФ;
- Предварительное рассмотрение законопроектов и подготовка заключений по законопроектам;
- Подготовка проектов постановлений и других документов, принимаемых ГД РФ.⁵³

На настоящий момент в ГД РФ образовано 30 комитетов. Подробнее будут рассмотрены те из них, в полномочия которых в той или иной степени входит решение вопросов по борьбе с ППРН; это 3 комитета – Комитет ГД РФ по делам национальностей, Комитет ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции, Комитет ГД РФ по делам общественных объединений и религиозных организаций.

1.2.1.1. Комитет ГД по делам национальностей

Положение о Комитете утверждено решением Комитета ГД по делам национальностей № 3.18-5/3-6 от 15 февраля 2012 года, где указаны его функции и порядок работы.⁵⁴

На официальной странице Комитета опубликован план его работы только на 2013 год, поэтому невозможно выяснить, какие у Комитета планы на 2016 год.⁵⁵ Отчет о работе Комитета доступен только за 2012 год.⁵⁶

В 2016 года Комитет провел 7 заседаний (последнее на момент написания Отчета – 20 апреля 2016 года), посвященных следующим темам: законопроекты о коренных малочисленных народах России⁵⁷, противодействие терроризму,⁵⁸ пенсионное обеспечении в РФ,⁵⁹ объекты культурного наследия,⁶⁰ языки народов РФ.⁶¹

1.2.1.2. Комитет ГД по безопасности и противодействию коррупции

Положение о Комитете Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации по безопасности и противодействию коррупции утверждено 9 февраля 2012 года решением Комитета Государственной думы по безопасности и противодействию коррупции.⁶²

В настоящий момент Комитет рассматривает ряд законопроектов⁶³, из которых сферу борьбы с ППРН затрагивают следующие:

- законопроект № 1039101-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»;⁶⁴
- законопроект № 1039149-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»;⁶⁵
- законопроект о национальной гвардии;⁶⁶

⁴⁹ Конституция РФ, ст. 94, ч. 1 ст. 95.

⁵⁰ Конституция РФ, ч.3 ст. 101.

⁵¹ Там же, ч. 1 ст. 105.

⁵² Постановление Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О регламенте Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации», ч. 1 ст. 19 главы 4.

⁵³ Там же, пп. «а, а.1, б, в, г» ч. 2 ст. 19 главы 4.

⁵⁴ Положение о Комитете утверждено решением Комитета ГД по делам национальностей № 3.18-5/3-6 от 15.02.2012.

⁵⁵ Официальная страница Комитета ГД по делам национальностей, адрес в Интернете: <http://www.komitet2-4.km.duma.gov.ru/site.xp/049057.html> (последнее посещение: 2.05.2016).

⁵⁶ Официальная страница Комитета ГД по делам национальностей, URL.: <http://www.komitet2-4.km.duma.gov.ru/site.xp/052049.html> (последнее посещение: 2.05.2016).

⁵⁷ Повестка дня Комитета ГД по делам национальностей на 24.02.2016, на 11.04.2016, на 20.04.2016. URL.: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/ViewDocuments?OpenAgent&Kom=627> (последнее посещение: 2.05.2016).

⁵⁸ Повестка дня заседания Комитета ГД по делам национальностей на 28.01.2016.

⁵⁹ Повестка дня Комитета ГД по делам национальностей на 24.02.2016.

⁶⁰ Повестка дня Комитета ГД по делам национальностей на 4.03.2016, на 15.03.2016.

⁶¹ Повестка дня Комитета ГД по делам национальностей на 6.04.2016.

⁶² Протокол № 4 от 9.02.2012 «Об утверждении положения о Комитете Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации по безопасности и противодействию коррупции», утверждено решением Комитета Государственной думы по безопасности и противодействию коррупции, URL.: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/site.xp/049056.html> (последнее посещение: 2.05.2016).

⁶³ Подробнее о содержании законопроектов см. параграф 5.8. «Федеральное законодательство».

⁶⁴ Официальная страница Комитета ГД по безопасности и противодействию коррупции «Законопроекты, находящиеся на рассмотрении в Комитете», URL.: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/site.xp/051057056.html> (последнее посещение: 2.05.2016).

⁶⁵ Страница законопроекта в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности, адрес в Интернете: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=1039149-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=1039149-6&02) (последнее посещение: 3.05.2016).

⁶⁶ Страница законопроекта в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности, адрес в Интернете: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=1037356-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=1037356-6&02) (последнее посещение: 2.05.2016).

- законопроект о противодействии реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников и их пособников;⁶⁷
- законопроект «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»»;⁶⁸
- законопроект «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».⁶⁹

В 2016 году Комитет проводил заседания (преимущественно посредством опросного листа) 15 раз.⁷⁰ В повестке заседания Комитета указаны следующие вопросы: защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;⁷¹ противодействие коррупции;⁷² вопросы государственной службы;⁷³ оружие в РФ;⁷⁴ вопросы общественного контроля;⁷⁵ вопросы по отбыванию наказания;⁷⁶ ратификация международного договора;⁷⁷ противодействие терроризму и экстремизму;⁷⁸ разное.⁷⁹ Таким образом, в своей работе Комитет не затрагивает вопросы борьбы с ППРН и дискриминацией.

1.2.1.3. Комитет ГД по делам общественных объединений и религиозных организаций

На официальной странице Комитета⁸⁰ не опубликовано положение о Комитете, поэтому невозможно указать его зада-

чи и полномочия, но представляется, что Комитет обладает полномочиями, аналогичными приведенным выше полномочиям других комитетов.

В настоящий момент Комитет рассматривает среди прочего следующие законопроекты:⁸¹

- законопроект № 1051971-6 О внесении изменения в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях»;
- законопроект № 742107-6 О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;
- законопроект № 996615-6 О внесении изменения в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» (законопроект вводит в законодательство понятие «миссионерской деятельности»).⁸²

На сайте Комитета нет информации о его прошедших заседаниях, поэтому невозможно указать, какие вопросы Комитет рассматривает на заседаниях, но исходя из информации о законопроектах, находящихся у него на рассмотрении, можно сделать вывод, что в основном он занимается рассмотрением законопроектов об НКО и свободе вероисповедания (в аспекте, не затрагивающем ППРН).

⁶⁷ Законопроект 504872-6 «О противодействии реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников и их пособников», адрес в Интернете: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=504872-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=504872-6&02) (последнее посещение: 3.05.2016).

⁶⁸ Законопроект 504840-6 «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»», адрес в Интернете: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=504840-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=504840-6&02) (последнее посещение: 3.05.2016).

⁶⁹ Законопроект № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», адрес в Интернете: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=421465-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=421465-6&02) (последнее посещение: 3.05.2016).

⁷⁰ Заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции, адрес в Интернете: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/ViewDocuments?OpenAgent&Kom=614> (последнее посещение: 3.05.2016).

⁷¹ Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 14.01.2016, адрес в Интернете: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/AllPublicDocuments/D9F9A6AB4188D69B43257F3800352D49?OpenDocument> (последнее посещение: 3.05.2016); Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 5.04.2016, адрес в Интернете: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/AllPublicDocuments/9B8B553BDA431D7A43257F8E002B1815?OpenDocument> (последнее посещение: 3.05.2016); Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 8.02.2016, адрес в Интернете: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/AllPublicDocuments/69A9ABC929D8DBD43257F4F005021C7?OpenDocument> (последнее посещение: 3.05.2016); Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 14.01.2016, адрес в Интернете: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/AllPublicDocuments/D9F9A6AB4188D69B43257F3800352D49?OpenDocument> (последнее посещение: 3.05.2016).

⁷² Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 14.01.2016; Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 14.03.2016, адрес в Интернете: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/AllPublicDocuments/571845BFC34268D843257F730044CBB9?OpenDocument> (последнее посещение: 3.05.2016); Повестка дня на 8.02.2016; Повестка дня на 14.01.2016.

⁷³ Повестка дня 14.01.2016; Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 13.04.2016, адрес в Интернете: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/AllPublicDocuments/393B5C29D4C43EF143257F9200513597?OpenDocument> (последнее посещение: 3.05.2016); Повестка дня на 8.02.2016; Повестка дня на 14.01.2016.

⁷⁴ Повестка дня 14.01.2016; Повестка дня на 14.03.2016; Повестка дня на 14.01.2016.

⁷⁵ Повестка дня 14.01.2016.

⁷⁶ Повестка дня на 13.04.2016; Повестка дня на 14.01.2016.

⁷⁷ Повестка дня на 13.04.2016.

⁷⁸ Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 11.04.2016, адрес в Интернете: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/AllPublicDocuments/39BD25FEFF80FDA243257F9200338371?OpenDocument> (последнее посещение: 3.05.2016); Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 7.04.2016, URL.: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/AllPublicDocuments/E8E8F19194F9F32A43257F8E002FC728?OpenDocument> (последнее посещение: 3.05.2016); Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 7.04.2016, URL.: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/AllPublicDocuments/74F6FE60899FF7DE43257F8E002C60A5?OpenDocument> (последнее посещение: 3.05.2016); Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 24.03.2016, адрес в Интернете: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/AllPublicDocuments/E9A28399B9F5C64243257F81002FC10C?OpenDocument> (последнее посещение: 3.05.2016).

⁷⁹ Повестка дня на 13.04.2016; Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 23.03.2016, URL.: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/AllPublicDocuments/2BF493D36F3E291D43257F7F0044B264?OpenDocument> (последнее посещение: 3.05.2016); Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 18.03.2016, URL.: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/AllPublicDocuments/6076C72ABB51AD1543257F7F0044C085?OpenDocument> (последнее посещение: 3.05.2016); Повестка дня на 14.03.2016; Повестка дня на 8.02.2016; Повестка дня заседания Комитета ГД РФ по безопасности и противодействию коррупции на 20.01.2016, URL.: <http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/pubdoc.nsf/AllPublicDocuments/0EB428546607A73643257F400032E5BF?OpenDocument> (последнее посещение: 3.05.2016).

⁸⁰ Официальная страница Комитета ГД РФ по делам общественных объединений и религиозных организаций, адрес в Интернете: <http://www.komitet2-22.km.duma.gov.ru/site.xp/050056053.html> (последнее посещение: 3.05.2016).

⁸¹ Законопроекты, находящиеся на рассмотрении в Комитете. URL.: <http://www.komitet2-22.km.duma.gov.ru/site.xp/050056053.html> (последнее посещение: 3.05.2016).

⁸² Законопроект № 996615-6 О внесении изменения в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», URL.: [http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/52CB26C4445604D443257F5A002E44FA/\\$File/996615-6_15022016_996615-6.PDF?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/52CB26C4445604D443257F5A002E44FA/$File/996615-6_15022016_996615-6.PDF?OpenElement) (последнее посещение: 3.05.2016).

1.2.2. Совет Федерации

Эта палата Федерального собрания рассматривает принятые ГД РФ федеральные законы и одобряет их или отклоняет.⁸³ У Совета Федерации образовано десять комитетов.⁸⁴ На сайте Совета Федерации можно найти состав каждого из комитетов, цитаты и информацию о действиях участников комитетов, протоколы заседаний на сайте отсутствуют.

На настоящий момент Совет Федерации провел 7 собраний в 2016 году. На сайте Совета Федерации публикуется ин-

формация о заседаниях по следующим разделам: повестка заседания, дневник, стенограмма, бюллетень, аннотации к ФЗ, результаты голосования, рассмотренные вопросы, принятые документы и лента новостей.⁸⁵ На заседаниях Совет Федерации решал организационные вопросы, заслушивал экспертов, одобрял законы, обсуждал законодательные инициативы, заслушивал отчеты своих полномочных представителей в Общественной палате и своих комитетов.⁸⁶

1.3. Правительство РФ

Правительство РФ является коллегиальным органом исполнительной власти Российской Федерации, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.⁸⁷ По отдельным вопросам образуются координационные органы – (комиссии или организационные комитеты) и совещательные органы (советы). Координационные органы призваны обеспечивать согласованность действий исполни-

тельных органов, а совещательные необходимы для обсуждения вопросов и подготовки рекомендаций.⁸⁸ В состав таких органов входят как представители органов исполнительной власти, так и представители законодательной власти, «научных организаций, общественных объединений и религиозных организаций».⁸⁹ Также могут быть образованы рабочие группы для оперативной проработки отдельных вопросов.⁹⁰

1.3.1. Правительственная комиссия по миграционной политике

Комиссия является координационным органом по реализации единой государственной миграционной политики.⁹¹

На официальной странице Комиссии нет информации о ее учредительных документах, текущей работе, заседаниях, отчетах по результатам ее деятельности.⁹² Информация о последнем опу-

бликованном событии датирована 2013 годом; состав Комиссии опубликован в редакции от 19 сентября 2015 года, где членом Комиссии указана Элла Александровна Памфилова в должности уполномоченного по правам человека, хотя 25 марта 2016 года ГД РФ досрочно прекратила ее полномочия.⁹³

1.3.2. Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации

На официальной странице Комиссии ее учредительный документ не опубликован.⁹⁴ Комиссия является координационным органом, образованным для рассмотрения вопросов, возникающих в сфере взаимоотношений государства

и религиозных объединений».⁹⁵ В разделе «события» указано по одному событию на 2013, 2014 и 2015 годы; ни одно из событий не связано с противодействием ППРН.⁹⁶

⁸³ Конституция РФ, ч. 4 ст. 105.

⁸⁴ Комитеты. URL.: <http://www.council.gov.ru/structure/committees/> (последнее посещение: 3.05.2016).

⁸⁵ Заседания Совета Федерации. URL.: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/page/2/> (последнее посещение: 3.05.2016).

⁸⁶ Информация о результатах рассмотрения вопросов на 385 заседании Совета Федерации 27 января 2016 года. URL.: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/63504/results/> (последнее посещение 3.05.2016); Информация о результатах рассмотрения вопросов на 386 заседании Совета Федерации 10 февраля 2016 года. URL.: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/64059/results/> (последнее посещение 3.05.2016); Информация о результатах рассмотрения вопросов на 387 заседании Совета Федерации 26 февраля 2016 года. URL.: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/64556/results/> (последнее посещение 3.05.2016); Информация о результатах рассмотрения вопросов на 388 заседании Совета Федерации 2 марта 2016 года URL.: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/64823/results/> (последнее посещение 3.05.2016); Информация о результатах рассмотрения вопросов на 389 заседании Совета Федерации 23 марта 2016 года. URL.: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/65162/results/> (последнее посещение 3.05.2016); Информация о результатах рассмотрения вопросов на 390 заседании Совета Федерации 30 марта 2016 года. URL.: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/65793/results/> последнее посещение 3.05.2016); Информация о результатах рассмотрения вопросов на 391 заседании Совета Федерации 20 апреля 2016 года. URL.: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/66679/results/> (последнее посещение 3.05.2016).

⁸⁷ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статья 1.

⁸⁸ Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 22.07.2016) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации», п. 72 раздела V.

⁸⁹ Там же.

⁹⁰ Там же.

⁹¹ Правительственная комиссия по миграционной политике. URL.: <http://government.ru/department/198/about/> (последнее посещение: 3.05.2016).

⁹² Правительственная комиссия по миграционной политике, адрес в Интернете: <http://government.ru/department/198/about/> (последнее посещение: 3.05.2016).

⁹³ Госдума досрочно прекратила полномочия Эллы Памфиловой на посту уполномоченного по правам человека, адрес в Интернете: https://www.1tv.ru/news/2016/03/25/161937-gosduma_dosrochno_prekratila_polnomochiya_elly_pamfilovoy_na_postu_upolnomochennogo_po_pravam_cheloveka (последнее посещение: 3.05.2016).

⁹⁴ Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации, адрес в Интернете: <http://government.ru/department/140/about/> (последнее посещение: 3.05.2016).

⁹⁵ Там же.

⁹⁶ Там же.

1.3.3. Правительственная комиссия по профилактике правонарушений

В описании Комиссии указывается, что она «является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики правонарушений».⁹⁷ На официальной странице Комиссии не опубликованы ее учредительные документы; отсутствует раздел «документы», присутствующий в описании упомянутых выше комиссий.⁹⁸

Прежде чем переходить к описанию работы специального исполнительного органа по межнациональным отношениям, не-

обходимо отметить серьезное изменение в системе федеральных исполнительных органов, касающееся в том числе сферы противодействия ППРН. Так, указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба упразднена. Ее функции и полномочия возложены на Министерство внутренних дел РФ.⁹⁹ Теперь действует Главное управление по вопросам миграции МВД России.¹⁰⁰

1.4. Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН)

ФАДН учреждено 18 апреля 2015 года Постановлением Правительства РФ № 368.

ФАДН – это федеральный орган исполнительной власти, занимающийся выработкой и реализацией государственной национальной политики, государственных программ, осуществлением мер, направленных на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), обеспечение межнационального согласия, профилактикой любых форм дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, предупреждением попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.¹⁰¹

ФАДН имеет три структурных подразделения:

- Управление мониторинга, анализа и прогноза;
- Управление по укреплению общенационального единства и профилактике экстремизма на национальной религиозной почве;
- Управление целевых и специальных программ и проектов.

Управление мониторинга, анализа и прогноза ФАДН создано 3 августа 2015 года.¹⁰² В его составе три отдела, один из которых – Отдел мониторинга и анализа межнациональных и межконфессиональных отношений. Основными задачами Управления являются осуществление мониторинга и анализа в сфере межнациональных и межкультурных отношений и осуществление анализа эффективности реализации государственной

политики.¹⁰³ Именно Управление анализирует выполнение Россией взятых на себя международных обязательств в соответствии с Конвенцией по ликвидации всех форм расовой дискриминации и готовит проекты национальных докладов.¹⁰⁴

Управление по укреплению общенационального единства и профилактике экстремизма на национальной религиозной почве создано 30 июля 2015 года.¹⁰⁵

В его составе есть три отдела:

- Отдел по взаимодействию с российским казачеством;
- Отдел гармонизации межнациональных отношений;
- Отдел по взаимодействию с диаспорами, землячествами и некоммерческими организациями.

Основными задачами Управления являются:

- выработка и реализация государственной национальной политики;
- осуществление мер, направленных на укрепление единства многонационального российского народа и межнационального согласия;
- профилактика любых форм расовой дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности, предупреждение попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.¹⁰⁶

Управление целевых и специальных программ и проектов создано 21 августа 2015 года.¹⁰⁷

⁹⁴ Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации, адрес в Интернете: <http://government.ru/department/140/about/> (последнее посещение: 3.05.2016).

⁹⁵ Там же.

⁹⁶ Там же.

⁹⁷ Там же.

⁹⁸ Правительственная комиссия по профилактике правонарушений. URL.: <http://government.ru/department/161/> (последнее посещение: 3.05.2016).

⁹⁹ Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», п. 2 (а).

¹⁰⁰ Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД России. URL.: <https://гувм.мвд.рф> (последнее посещение: 3.05.2016).

¹⁰¹ Постановление Правительства РФ № 368 от 18.04.2015 «О федеральном агентстве по делам национальностей», пункт 1, адрес в Интернете: <http://fadn.gov.ru/agency/polozhenie-ob-agentstve> (последнее посещение: 29.04.2016).

¹⁰² Приказ ФАДН от 03.08.2015 № 25 «Об утверждении положения об Управлении мониторинга, анализа и прогноза Федерального агентства по делам национальностей», URL.: [file:///C:/Users/Elena/Downloads/download%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Elena/Downloads/download%20(1).pdf) (последнее посещение: 29.04.2016).

¹⁰³ Там же, п. 2.1.

¹⁰⁴ Там же, абзац 4 п. 2.2.

¹⁰⁵ Положение об Управлении по укреплению общенационального единства и профилактике экстремизма на национальной и религиозной почве, утвержденное приказом ФАДН России от 30.07.2015 № 23, адрес в Интернете: <http://fadn.gov.ru/agency/struktura> (последнее посещение: 16.05.2016).

¹⁰⁶ Там же, п. 2.1.

¹⁰⁷ Положение об Управлении целевых и специальных программ и проектов, утвержденное приказом ФАДН России от 21.08.2015 № 40, адрес в Интернете: <http://fadn.gov.ru/agency/struktura> (последнее посещение: 16.05.2016).

В составе Управления есть три отдела:

- Отдел разработки и реализации программ и проектов поддержки коренных малочисленных народов;
- Отдел разработки и реализации программ гражданского единства и этнокультурного развития;
- Отдел внешних коммуникаций;
- Юридический отдел.

Управление имеет следующие задачи:

- обеспечение разработки и реализации федеральных целевых программ;
- анализ эффективности использования средств государственной поддержки;
- поддержка социально ориентированных НКО;
- подготовка законопроектов в сфере своей деятельности.¹⁰⁸

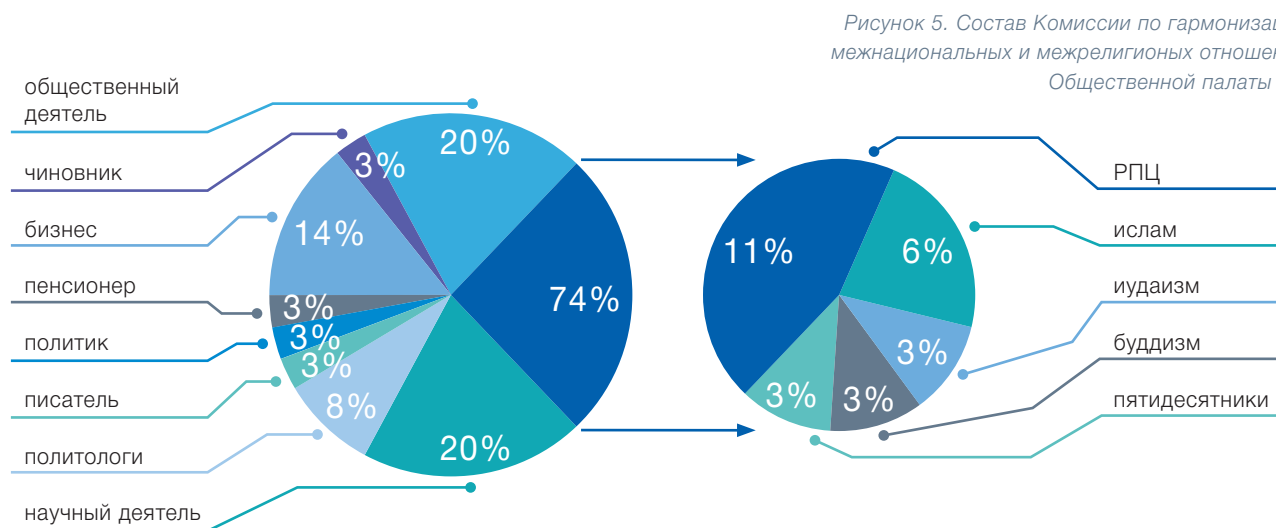
На официальном сайте ФАДН не опубликованы протоколы заседаний или иная информация о деятельности и планах работы ни всего Агентства, ни какого-либо из его управлений; опубликовано три правовых акта в сфере выработки и реализации национальной политики (все они посвящены работе с казачьими обществами).¹⁰⁹ Отчеты о реализации плана мероприятий Стратегии национальной государственной безопасности РФ ФАДН должно представлять с 2017 года.¹¹⁰ Пока же (кроме новостей) на сайте нельзя найти информацию о деятельности ФАДН и ее структурных подразделений.¹¹¹

1.5. Общественная палата Российской Федерации

Общественная палата РФ призвана обеспечивать взаимодействие гражданского общества РФ с органами власти РФ всех уровней «для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации».¹¹² Для этого Общественная палата может выдвигать и поддерживать гражданские инициативы, проводить экспертизы проектов федеральных законов и законов субъектов РФ, осуществлять общественный контроль за деятельностью исполнительных органов власти, выработать рекомендации.¹¹³

В рамках Общественной палаты формируются комиссии и рабочие группы, порядок деятельности которых устанавливается регламентом Общественной палаты.¹¹⁴

Общественная палата формируется из 40 граждан РФ, утверждаемых Президентом РФ, 85 представителей общественных палат субъектов РФ и 43 представителей общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций.¹¹⁵ Членами Общественной палаты не могут быть лица, занимающие должности государственной службы, недееспособные, имеющие неснятую или непогашенную судимость и лица с двойным гражданством.¹¹⁶ Итого в Общественной палате 168 человек.



¹⁰⁸ Там же.

¹⁰⁹ Правовые акты в сфере выработки и реализации национальной политики/ URL.: <http://fadn.gov.ru/dokumenty/proecty-normativyh-pravovyh-aktov/nat-plan> (последнее посещение: 16.05.2016).

¹¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2015 № 2648-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016-2018 годах Стратегии национальной государственной политики РФ на период до 2025 года», п. 2, URL.: http://fadn.gov.ru/system/attachments/attachs/000/026/925/original/0001201512290053_%281%29.pdf?1451463983 (последнее посещение: 16.05.2016).

¹¹¹ Новости агентства, URL.: http://fadn.gov.ru/press_centra/news-agency?year=2016 (последнее посещение: 16.05.2016).

¹¹² Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об Общественной палате Российской Федерации», ч. 1 ст. 1, абз. 1 ст. 2.

¹¹³ Там же, пп. 2-5 ст. 1.

¹¹⁴ Там же, ч. 2 (5) ст. 4.

¹¹⁵ Там же, ч. 1 ст. 6.

¹¹⁶ Там же, ч. 2 ст. 7.

В пятом составе Общественной палаты (2014-2017 годы) образовано 18 комиссий. Противодействием ксенофобии, расизму, дискриминации, ППРН и нетолерантности занимается Комиссия по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений.

Состав Общественной палаты смотрите на рисунке № 5.

О работе Комиссии дает представление раздел «новости» на официальном сайте Общественной палаты. Этот раздел является наиболее активно пополняемым по сравнению с разделами «материалы» и «рекомендации», в каждом из которых по два документа (самый «свежий» датируется мартом 2015 года).¹¹⁷ Хорошей иллюстрацией деятельности Комиссии является новость о поддержке ею заявления про-

курора республики Крым в Верховный суд Республики Крым о запрете деятельности «Меджлиса» крымских татар.¹¹⁸ В настоящий момент это решение обжалуется в апелляционном порядке в ВС РФ.¹¹⁹

Необходимо отметить, что решение российских властей о запрете «Меджлиса» было осуждено международным сообществом: генеральный секретарь Совета Европы выразил свою озабоченность таким решением российских властей.¹²⁰ В докладе указывается, что запрет «Меджлиса» – это репрессии против всех крымских татар; он увеличивает риски дальнейшего отчуждения и изоляции крымских татар от остального населения полуострова.¹²¹ Преследования членов «Меджлиса» были осуждены международными организациями.¹²²

1.6. Уполномоченный по правам человека в РФ

Должность Уполномоченного по правам человека в РФ учреждена Федеральным конституционным законом в 1997 году.¹²³ Уполномоченный призван обеспечивать гарантии государственной защиты прав граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.¹²⁴ Уполномоченный назначается и освобождается от должности ГД РФ по предложению Президента РФ, Совета Федерации, депутатов ГД РФ и депутатских объединений в ГД РФ.¹²⁵ Помимо возрастного ограничения требованиями к кандидатуре Уполномоченного являются «познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты».¹²⁶ Уполномоченный не может быть депутатом ГД РФ, членом Совета Федерации, депутатом законодательного органа субъекта РФ, находиться на государственной службе, заниматься другой деятельностью, в том числе политической, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности, и быть членом политической партии, а также не может иметь иностранное гражданство или иное право постоянного проживания в другой стране.¹²⁷

Уполномоченный рассматривает жалобы;¹²⁸ при этом он вправе обращаться за содействием к государственным органам и должностным лицам в проверке по жалобам,¹²⁹ запрашивать у них необходимые документы и материалы,¹³⁰ посещать органы государственной власти, учреждения и организации,¹³¹ направлять государственным органам и должностным лицам заключения о нарушении прав человека и предложения общего характера,¹³² обращаться в суд с административным иском в защиту прав и свобод,¹³³ обращаться с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица,¹³⁴ готовить ежегодный и специальные доклады о своей деятельности.¹³⁵

В апреле 2016 года Уполномоченным по правам человека в РФ стала Татьяна Москалькова, генерал-майор МВД. На момент написания Отчета еще слишком рано давать оценку ее деятельности на этом посту.

¹¹⁷ Комиссия по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений. URL.: <https://opr.ru/about/structure/comissions/comissions2014/1302> (последнее посещение: 20.05.2016).

¹¹⁸ Общественная палата РФ сделала заявление по поводу экстремистской деятельности «Меджлиса», 17.02.2016. URL.: <https://opr.ru/ru/press/news/2016/newsitem/32996> (последнее посещение: 20.05.2016).

¹¹⁹ Апелляция на запрет в России меджлиса крымских татар поступила в Верховный Суд. 16.07.2016. URL.: <http://tass.ru/politika/3461341> (последнее посещение: 20.07.2016).

¹²⁰ Press release – DC075(2016).

¹²¹ SG/Inf(2016)15 rev. Report to the Secretary General of the Council of Europe by Ambassador Gérard Stoudmann on his human rights visit to Crimea (25-31 January 2016), 11 April 2016, p. 4.

¹²² Rights in Retreat: Abuses in Crimea. Human Rights Watch. Report. 14 November 2014. URL.: <https://www.hrw.org/report/2014/11/17/rights-retreat/abuses-crimea> (last visited: 20 May 2016).

¹²³ Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». 26.02.1997 // Российская газета, № 43-44, 04.03.1997.

¹²⁴ Там же, ч. 1 ст. 1.

¹²⁵ Там же, ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 7.

¹²⁶ Там же, ст. 6.

¹²⁷ Там же, ч. 1, 2 ст. 11.

¹²⁸ Там же, ст. 16.

¹²⁹ Там же, ч. 1 ст. 22.

¹³⁰ Там же, ч. 1 (2) ст. 23.

¹³¹ Там же, ч. 1 (1) ст. 23.

¹³² Там же, ст. 27, ч. 1 ст. 31.

¹³³ Там же, ч. 1 (1) ст. 29.

¹³⁴ Там же, ч. 1 (2) ст. 29.

¹³⁵ Там же, ч. 1 ст. 33.

ВЫВОД:

В рамках этого параграфа рассматривалась деятельность федеральных законодательных и исполнительных органов, Уполномоченного по правам человека в РФ и общественной палаты РФ. Из трех рассмотренных советов при Президенте РФ ни один не поднимает в своей работе тему борьбы с ППРН. Самый активный совет (по крайней мере, если судить по опубликованной информации) – Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека – занимается темой миграции и рассматривает вопросы дискриминации мигрантов и ущемления их прав. Вопросы противодействия ксенофобии, расизму, нетолерантности, дискриминации и ППРН не являются для Совета приоритетными.

Текущая деятельность ГД РФ представлена в настоящем отчете работой трех комитетов, в чье ведение могли бы попасть вопросы борьбы с ППРН и дискриминацией. Комитеты в своей работе затрагивают вопросы противодействия экстремизму, в части, не имеющей отношения к ППРН. Совет Федерации не выдвигает законодательные инициативы, а рассматривает поступающие к нему законопроекты, подготовленные ГД РФ. Он может приглашать и заслушивать доклады экспертов, но эксперты по вопросам борьбы с ППРН и дискриминацией на заседания Совета Федерации не приглашались.

Мы изучили работу трех правительственных комиссий: по миграционной политике, по вопросам религиозных объединений и по профилактике правонарушений. На основе скудной информации, опубликованной на официальных страницах комиссий, нельзя понять, какими именно вопросами они занимаются и какие проблемы решают в настоящий момент.

Был рассмотрен федеральный исполнительный орган – Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН). Этот орган ответствен за реализацию плана мероприятий Стратегии национальной государственной безопасности РФ, но отчетов о реализации этого плана Агентство пока не опубликовало.

Другие важные аспекты его деятельности – мониторинг и анализ в сфере межнациональных и межкультурных отношений. Однако подробных сведений о мониторинге не опубликовано.

В рамках Общественной палаты РФ образована Комиссия по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений; ее репутация скомпрометирована поддержкой решения о признании экстремистской организации «Меджлиса» крымских татар.

Пока рано давать оценку деятельности нового Уполномоченного по правам человека в РФ, заступившей на эту должность в апреле 2016 года.

Таким образом, из рассматриваемых в настоящем докладе вопросов в деятельности федеральных органов представлены в основном вопросы миграции и дискриминации иностранных граждан (если представлены вообще).

Параграф 2.

Государственные органы Ленинградской области

2.1. Губернатор ЛО

Согласно Уставу ЛО Губернатор ЛО является высшим должностным лицом ЛО и возглавляет Правительство Ленинградской области.¹³⁶ Губернатор ЛО обладает правом законодательной инициативы на региональном уровне, представляет Законодательному собранию ЛО проект бюджета и отчет о его исполнении, контролирует и координирует деятельность исполнительных органов ЛО.¹³⁷

При Губернаторе ЛО создан ряд Советов – постоянно действующих совещательных консультативных органов, среди них – Совет при Губернаторе ЛО по межнациональным отношениям. Целью деятельности Совета является «осуществление взаимодействия представителей территориальных органов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти Ленинградской области, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики Российской Федерации в Ленинград-

ской области».¹³⁸ Помимо представителей государственных органов состав Совета предполагает участие гражданского общества, а именно: «экспертов в области межнациональных отношений, представителей национально-культурных автономий Ленинградской области, председателей советов по межнациональным отношениям при администрациях муниципальных районов Ленинградской области, а также уполномоченных представителей от национальных общин, постоянно проживающих на территории Ленинградской области».¹³⁹ В Совете 34 члена. Анализ качественного состава Совета показывает, что наибольшее количество мест в Совете занимают чиновники и представители силовых ведомств (50%); представители национальных меньшинств – всего 6 (17%); есть один представитель бизнеса, роль которого не совсем ясна в данном Совете; показательно, что из 5 представителей религий трое – православные, в то время как многие религии оказались не представлены (подробнее см. на рисунке № 6).

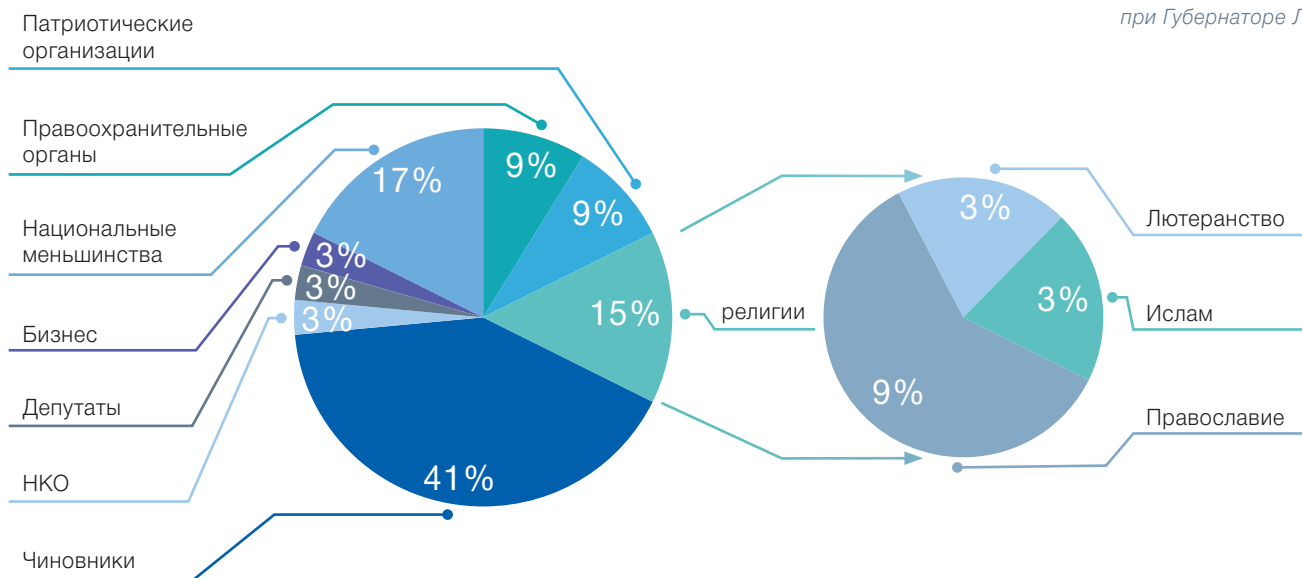


Рисунок 6. Состав Совета по Межнациональным отношениям при Губернаторе ЛО

¹³⁶ Устав Ленинградской области № 6-оз от 27.10.1994, ч. 1 ст. 18. URL.: http://www.lenoblzaks.ru/content/data/store/images/f_335_50327_1.htm (последнее посещение: 20.04.2016).

¹³⁷ Там же, ст. 20.

¹³⁸ Распоряжение Губернатора Ленинградской области от 21.10.2013 № 746-рг «Об образовании совета при Губернаторе Ленинградской области по межнациональным отношениям», п. 2.

¹³⁹ Там же, п. 4.3.

На официальном сайте Администрации ЛО не удалось найти каких-либо отчетов, докладов, планов мероприятий или иной информации о деятельности Совета.¹⁴⁰

При Губернаторе ЛО есть Экспертный совет по разработке и корректировке государственных, долгосрочных (региональных) и ведомственных целевых программ, основная задача которого – оценка целесообразности разработки иницируемых государственных программ, а также оценка и подготовка рекомендаций по изменению существующих программ.¹⁴¹ Совет формируется из представителей исполнительных органов ЛО, Законодательного собрания ЛО и Научно-технического совета при Губернаторе ЛО.¹⁴² На официальном сайте Администрации ЛО не опубликованы отчеты, доклады, планы или иная информация о деятельности Совета.¹⁴³

Еще один Совет, который, возможно, занимается вопросами борьбы с ППРН, но о деятельности которого ничего не известно из-за полного отсутствия информации на сайте Администрации ЛО, это Консультативный совет при Губернаторе Ленинградской области по делам ветеранов войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов.¹⁴⁴ В задачи Совета входят подготовка предложений Губернатору ЛО «по определению приоритетных направлений государственной политики в отношении ветеранов войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов», а также изучение общественного мнения по этим вопросам.¹⁴⁵ В Положении о Совете не определен порядок его формирования (только указано, что члены Совета работают «на общественных началах»)¹⁴⁶

При Губернаторе ЛО есть 2 общественных Совета, но они не занимаются борьбой с ППРН.¹⁴⁷

2.2. Законодательное собрание ЛО

Законодательное собрание Ленинградской области является постоянно действующим высшим законодательным органом, состоящим из 50 депутатов.¹⁴⁸ Отчеты о деятельности Законодательного собрания ЛО публикуются на его сайте с 2009 года.¹⁴⁹ В Отчете за 2015 год отмечается, что Законодательное собрание приняло 155 законов; из них 34 касаются вопросов «обеспечения законности, правопорядка, гражданской обороны, противопожарной безопасности»; остальные законы посвящены другим темам.¹⁵⁰ Из Отчета видно, что внимание Законодательного собрания ЛО сосредоточено на вопросах жилищного строительства, здравоохранения, сельского хозяйства; борьба с ППРН, включая противодействие ксенофобии и нетолерантности, не упоминается.

В Отчете отмечаются особо значимые для ЛО законы, среди них – «Об участии граждан в охране общественного порядка

на территории Ленинградской области», «О патриотическом воспитании в Ленинградской области».¹⁵¹

В соответствии с Положением о постоянных комиссиях Законодательного собрания ЛО образован ряд постоянных комиссий, которые занимаются предварительным обсуждением проектов областных законов и постановлений; среди них – Постоянная комиссия по законности и правопорядку.¹⁵² На сайте Администрации ЛО не опубликовано Положение о Постоянной комиссии, но есть два отчета о ее деятельности за 2014 и 2015 годы.¹⁵³ В 2015 году Постоянная комиссия рекомендовала принять три областных закона, устанавливающих праздничные даты, что будет способствовать, по ее мнению, «укреплению единства и дружбы народов, проживающих на территории Ленинградской области».¹⁵⁴

¹⁴⁰ Совет при Губернаторе Ленинградской области по межнациональным отношениям. URL.: <http://lenobl.ru/governor/sovnet/national> (последнее посещение: 12.03.2016).

¹⁴¹ Распоряжение Губернатора Ленинградской области от 17.07.2002 № 359-рг «Об Экспертном совете при Губернаторе Ленинградской области по разработке и корректировке государственных программ, долгосрочных (региональных) и ведомственных целевых программ», пп. 2.1-2.2.

¹⁴² Там же, п. 4.1.

¹⁴³ Совет при Губернаторе Ленинградской области по межнациональным отношениям. URL.: <http://lenobl.ru/governor/sovnet/national> (последнее посещение: 12.03.2016).

¹⁴⁴ Распоряжение Губернатора Ленинградской области от 11.12.2012 № 799-рг «Об утверждении положения о Консультативном совете при Губернаторе Ленинградской области по делам ветеранов войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов». URL.: <http://lenobl.ru/governor/sovnet/veteran> (последнее посещение: 12.03.2016).

¹⁴⁵ Там же, п. 2.

¹⁴⁶ Там же, п. 4.3.

¹⁴⁷ Это Общественный совет по вопросам жилищно-коммунального хозяйства при Губернаторе ЛО и Общественный экологический совет при Губернаторе ЛО.

¹⁴⁸ Устав ЛО, ч. 1 ст. 25, ч. 1 ст. 26.

¹⁴⁹ Отчет о работе/ URL.: <http://www.lenoblzaks.ru/static/files/-rus-common-structure--report1> (последнее посещение: 14.03.2016).

¹⁵⁰ Отчет о деятельности Законодательного собрания Ленинградской области за 2015 год. С. 14. URL.: http://www.lenoblzaks.ru/content/data/store/images/f_3433_57958_1.pdf (последнее посещение: 15.03.2016).

¹⁵¹ Там же. С. 8.

¹⁵² Постановление Законодательного собрания ЛО от 10.07.2007 № 391 «Об утверждении положения о постоянных комиссиях Законодательного Собрания Ленинградской области», пп. 1 (1) п. 1.

¹⁵³ Постоянная комиссия по законности и правопорядку. URL.: <http://www.lenoblzaks.ru/deputats/kommiss/-rus-deputinfo-alkommiss/274> (последнее посещение: 12.03.2016).

¹⁵⁴ Отчет о деятельности постоянной комиссии по законности и правопорядку в 2015 году. URL.: http://www.lenoblzaks.ru/content/data/store/images/f_293_58228_1.htm (последнее посещение: 12.03.2016).

2.3. Администрация ЛО

Администрация ЛО – это единая система органов исполнительной власти Ленинградской области, включающая в себя:

- Правительство Ленинградской области, высший исполнительный орган ЛО;
- отраслевые, территориальные и иные органы исполнительной власти Ленинградской области».¹⁵⁵

Правительство ЛО среди прочего «осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью», «разрабатывает для представления Губернатором Ленинградской области в Законодательное собрание Ленинградской области проект областного бюджета, а также проект стратегии и программы социально-экономического развития Ленинградской области», обеспечивает исполнение бюджета ЛО.¹⁵⁶

Исполнительную власть в ЛО осуществляют комитеты, управления, инспекции и службы, занимающиеся различными вопросами, в частности, Комитет правопорядка и безопасности ЛО. Его основные задачи – охрана собственности и общественного порядка, противодействие терроризму и экстремизму, борьба с преступностью.¹⁵⁷ В структуре Комитета действуют комиссии по отдельным вопросам. Так, Межведомственная комиссия по профилактике правонарушений в ЛО при Правительстве Ленинградской области образована в целях координации деятельности органов исполнительной власти ЛО и других заинтересованных субъектов в области профилактики правонарушений, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений.¹⁵⁸

На сайте Комитета опубликованы планы работы Комиссии за 2013-2016 годы. В 2016 году она планировала проанализировать миграционную ситуацию в ЛО, спрогнозировать ее

развитие и предложить профилактические меры.¹⁵⁹ В плане указано рассмотрение вопроса о противодействии деятельности экстремистских организаций в молодежной среде ЛО; как пример указан запрещенный в РФ ИГИЛ,¹⁶⁰ вопросов о мероприятиях, направленных на выявление и пресечение каналов незаконной миграции и нарушений миграционного законодательства.¹⁶¹

В 2016 году Комиссия провела два заседания: 17.03.2016 и 28.06.2016. Во время заседания от 17.03.2016 были обсуждены вопросы пресечения правонарушений в сфере производства и продажи алкоголя, распространения наркотиков среди молодежи, а также вопросы противодействия деятельности экстремистских организаций.¹⁶² Также отмечалось, что возникновению массовых конфликтов на националистической почве способствует вовлечение молодежи в деятельность праворадикальных групп.¹⁶³ Было рекомендовано «проработать вопросы подключения волонтеров для работы в сети “Интернет” по выявлению сайтов, групп и клубов (в т.ч. в социальных сетях), ведущих деструктивную работу с подростками и молодежью».¹⁶⁴

На заседании от 28.06.2016 обсуждались вопросы предотвращения хищений на территориях садоводческих хозяйств, Октябрьской железной дороги, вопросы изъятия оружия у населения, а также «меры по противодействию экстремизму, недопущению конфликтов и провокаций между представителями различных национальностей».¹⁶⁵ На заседании было отмечено, что «провокаций и конфликтов между представителями различных национальностей на межнациональной и межконфессиональной основе не допущено».¹⁶⁶ Комитету правопорядка и безопасности ЛО было рекомендовано среди прочего разработать типовые рекомендации для органов местного самоуправления по «ресоциализации членов семей участников религиозно-экстремистских объединений».¹⁶⁷

¹⁵⁵ Устав ЛО, ст. 34.

¹⁵⁶ Устав ЛО, ч. 1-4 ст. 38.

¹⁵⁷ Постановление Правительства Ленинградской области от 30.06.2014 № 275 «Об утверждении положения о Комитете правопорядка и законности Ленинградской области и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Ленинградской области», п. 2.

¹⁵⁸ Распоряжение Губернатора Ленинградской области от 20.01.2009 № 16-р «Об утверждении положения о Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Ленинградской области при Правительстве Ленинградской области». URL.: http://safety.lenobl.ru/about/comissions//about/comissions/com_2/pologenie (последнее посещение: 15.04.2016).

¹⁵⁹ План работы Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Ленинградской области при Правительстве Ленинградской области на 2016 год, 28.06.2016. URL.: http://safety.lenobl.ru/Files/file/protokol_Ne2_ot_28_06_2016.pdf (последнее посещение: 13.04.2016).

¹⁶⁰ Там же, п. 3.3.

¹⁶¹ Там же, п. 3.7.

¹⁶² Протокол Расширенного заседания Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в ЛО при Правительстве ЛО № 1, 17.03.2016. С. 115. URL.: http://safety.lenobl.ru/Files/file/protokol_Ne1_ot_17_03_2016.pdf (последнее посещение: 13.04.2016).

¹⁶³ Там же. С. 17.

¹⁶⁴ Там же. С. 18.

¹⁶⁵ Протокол расширенного заседания Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Ленинградской области при Правительстве Ленинградской области (МБК). 28 июня 2016 года. URL.: http://safety.lenobl.ru/Files/file/protokol_%E2%84%962_ot_28_06_2016.pdf (последнее посещение: 13.04.2016).

¹⁶⁶ Там же. С. 9.

¹⁶⁷ Там же. С. 10.

2.4. Уполномоченный по правам человека в ЛО

Уполномоченный по правам человека в ЛО является государственным органом ЛО.¹⁶⁸ Он призван обеспечивать дополнительные гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.¹⁶⁹ Областной закон об Уполномоченном ЛО принят недавно – 23 марта 2016 года.¹⁷⁰

На настоящий момент Уполномоченным по правам человека в ЛО является Сергей Сергеевич Шабанов. Он имеет юридическое образование, работал юристом в налоговой инспекции, муниципальном образовании, Администрации Ленинградской области, затем в 2011 году был назначен вице-губернатором ЛО, но на этой должности проработал недолго, так как в 2012 году назначен Уполномоченным по правам человека в ЛО.¹⁷¹ Биография С.С. Шабанова не содержит сведений о наличии у него опыта работы в сфере прав человека, хотя это и является требованием к кандидатуре на должность Уполномоченного.¹⁷² Отсутствие такого опыта работы, на наш взгляд, является недостатком.

Кандидатуры на должность Уполномоченного предлагают Губернатор ЛО, депутаты и фракции Законодательного собрания ЛО, ассоциация «Совет муниципальных образований Ленинградской области», ленинградские областные региональные отделения политических партий.¹⁷³ Утверждает Уполномоченного в должности после согласования с Уполномоченным по правам человека РФ Законодательное собрание ЛО.¹⁷⁴

Доклады о деятельности Уполномоченного публикуются на его сайте с 2011 года; есть ежегодные и специальные доклады.¹⁷⁵ Ежегодный Доклад за 2015 год освещает деятельность Уполномоченного ЛО в следующих сферах: «право на жилище», «права граждан в жилищно-коммунальной

сфере» (эти два раздела занимают наибольшую часть Доклада), «право на социальное обеспечение», «право на охрану здоровья и медицинскую помощь», «права граждан при реализации миграционного законодательства», «права граждан при осуществлении деятельности органов внутренних дел», «права человека в местах принудительного содержания уголовно-исполнительной системы», «право граждан на получение бесплатной юридической помощи», «право на безопасное дорожное движение».¹⁷⁶ Хочется отметить, что присутствие в Докладе сомнительных с юридической точки зрения формулировок, например, «право на безопасное дорожное движение». Доклад написан скорее в публицистическом ключе, чем в юридическом.¹⁷⁷ Возможно, такой стиль был выбран, чтобы Доклад был понятен широкому кругу читателей.

С точки зрения настоящего Отчета интерес представляют два раздела Доклада: «права граждан при реализации миграционного законодательства» и «права граждан при осуществлении деятельности органов внутренних дел». В Докладе упоминаются случаи обращений к Уполномоченному с жалобами на дискриминацию иностранных лиц без паспорта РФ и других удостоверяющих личность документов,¹⁷⁸ о содействии в получении статуса беженца и временного убежища мигрантам из Украины и о других случаях дискриминации иностранных лиц. В разделе о деятельности полиции ППРН не упоминаются.¹⁸⁰

В целом можно сделать вывод, что заявители либо не обращаются к Уполномоченному по проблемам толерантности, ксенофобии и ППРН, либо Уполномоченный не считает необходимым освещать эту проблематику.

2.5. Общественная палата Ленинградской области

Общественная палата ЛО создана с целью обеспечения взаимодействия между гражданским обществом ЛО и органами государственной власти ЛО «в целях учета интересов граждан, защиты их конституционных прав и свобод и прав общественных объединений при проведении государственной политики, а также осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти Ленинградской области и органов местного самоуправления Ленинград-

ской области».¹⁸¹ Для достижения этих целей Общественная палата ЛО проводит слушания, дает оценку работы органов исполнительной власти ЛО, проводит экспертизу законопроектов ЛО, направляет своих представителей для участия в работе Законодательного собрания ЛО и Правительства ЛО.¹⁸² Для организации работы Общественной палаты образуются комиссии и рабочие группы, организация работы которых регулируется регламентом Общественной палаты ЛО.¹⁸³

¹⁶⁸ Устав ЛО, ч. 3 ст. 42.1.

¹⁶⁹ Там же, ч. 1 ст. 42.1.

¹⁷⁰ Закон Ленинградской области №13-оз от 04.04.2016 «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области». URL.: http://www.lenoblzaks.ru/content/data/store/images/f_326_8279_1.htm (последнее посещение: 10.03.2016).

¹⁷¹ Уполномоченный по правам человека в Ленинградской области. URL.: <http://www.lenoblzaks.ru/static/folder/-rus-common-sprav--hprav/16149/1> (последнее посещение: 15.03.2016).

¹⁷² Там же, ст. 4.

¹⁷³ Там же, ч. 1 ст. 5.

¹⁷⁴ Там же, ч. 3 ст. 5, ч. 1 ст. 6.

¹⁷⁵ Доклады. URL.: <http://www.ombudsman47.ru/doklady.html> (последнее посещение: 12.03.2016).

¹⁷⁶ Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Ленинградской области за 2015 год. С. 3, URL.: <http://www.ombudsman47.ru/files/doklad-o-deyatelnosti-upolnomochennogo-po-pravam-c40/doklad-20153-pdf.pdf> (последнее посещение: 10.03.2016).

¹⁷⁷ Названия отдельных параграфов Доклада: «На волю... без документов», «"Болезни" тюремной медицины», «Право на труд есть – работы нет», использование в тексте Доклада таких оборотов, как «без вины виноватые» и др.

¹⁷⁸ Там же. С. 77.

¹⁷⁹ Там же. С. 79-81, 84.

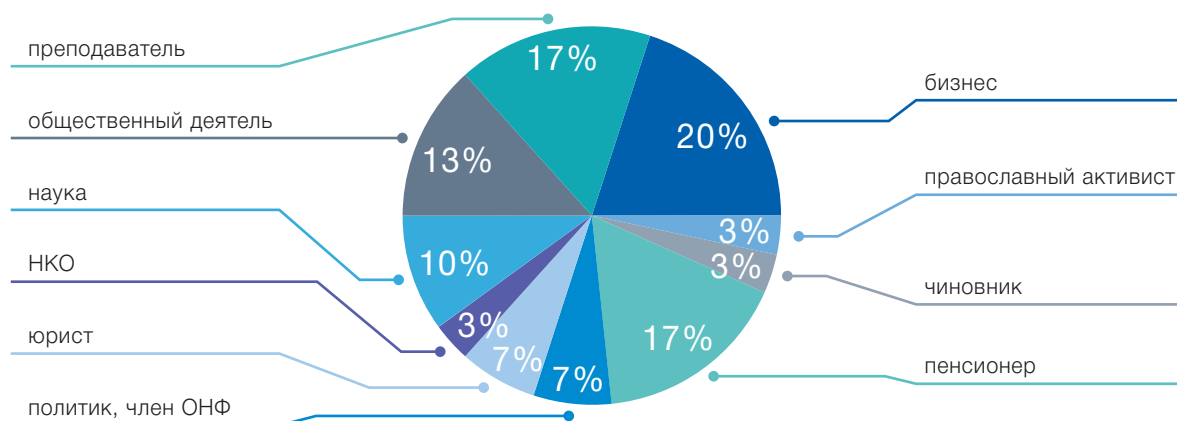
¹⁸⁰ Там же. С. 84-92.

¹⁸¹ Закон Ленинградской области «Об Общественной палате Ленинградской области» № 20-оз, 25.02.2009, ст. 1.

¹⁸² Там же, ч. 3 ст. 11.

¹⁸³ Там же, пп. 8 ч. 2 ст. 4.

Рисунок 7. Состав Общественного Совета ЛО



Общественная палата состоит из 36 членов; 12 из них назначаются Губернатором ЛО, 12 – Законодательным собранием ЛО, остальные 12 – это представители общественных объединений (за исключением политических партий).¹⁸⁴ Состав Общественной палаты см. на рисунке № 7. Большую часть состава Палаты занимают представители бизнеса, преподаватели ВУЗов и пенсионеры. НКО представлены минимально.

В Общественной палате ЛО образовано 8 комиссий. Исходя из названия, вопросами борьбы с ксенофобией и ППРН могут заниматься Комиссия по развитию институтов гражданского общества, по межнациональным и межконфессиональным отношениям и Комиссия по безопасности общества и взаимодействию с судебными и правоохранительными органами.¹⁸⁵ На сайте Общественной палаты не опубликовано информации о деятельности комиссий, опубликован отчет о деятельности всей Палаты лишь за 2012 год.¹⁸⁶ В разделе «Решения» за 2016 год опубликовано одно – Заключение Общественной палаты ЛО по проекту Стратегии социально-экономического развития ЛО до 2030 года, в котором она не высказывает замечаний по поводу вопросов борьбы с ППРН и дискриминацией.¹⁸⁷

данского общества, по межнациональным и межконфессиональным отношениям и Комиссия по безопасности общества и взаимодействию с судебными и правоохранительными органами.¹⁸⁵ На сайте Общественной палаты не опубликовано информации о деятельности комиссий, опубликован отчет о деятельности всей Палаты лишь за 2012 год.¹⁸⁶ В разделе «Решения» за 2016 год опубликовано одно – Заключение Общественной палаты ЛО по проекту Стратегии социально-экономического развития ЛО до 2030 года, в котором она не высказывает замечаний по поводу вопросов борьбы с ППРН и дискриминацией.¹⁸⁷

ВЫВОД

В этом параграфе рассматривалась деятельность законодательных и исполнительных органов ЛО, Уполномоченного по правам человека в ЛО и Общественной палаты ЛО. При Губернаторе ЛО создан Совет по межнациональным отношениям, большинство членов которого являются должностными лицами, а не представителями национальных меньшинств, как следовало бы из названия Совета. Никакой информации о его деятельности не опубликовано, как и в случае других рассмотренных в Отчете рабочих и совещательных органов при Губернаторе ЛО. Таким образом, деятельность Губернатора ЛО в рассматриваемой сфере совершенно непрозрачна.

В деятельности Законодательного собрания ЛО также не удалось обнаружить деятельности, направленной на борьбу с ППРН и дискриминацией. Администрация ЛО, то есть система исполнительных органов в ЛО, в целом рассматривает ситуацию с ППРН в ЛО как спокойную, значительно большее внимание уделяется борьбе с экстремизмом, особенно в Интернете.

Как видно из опубликованного доклада Уполномоченного по правам человека в ЛО, борьба с ППРН, ксенофобией и расизмом не является приоритетом в его деятельности. В сферу его интересов входят миграционные вопросы и соблюдение полицией прав человека.

В состав Общественной палаты ЛО входит очень много представителей бизнеса и пенсионеров за 70, ранее работавших чиновниками различных уровней. Среди опубликованных документов о деятельности Палаты не удалось найти упоминаний вопросов борьбы с ППРН и дискриминацией. В целом государственные органы ЛО не уделяют борьбе с ППРН и дискриминацией по национальному признаку какого-либо заметного внимания.

¹⁸⁴ Там же, ч. 1, 2 ст. 5.

¹⁸⁵ Комиссии Общественной палаты. URL.: <http://www.palatalo.ru/commission> (последнее посещение: 15.03.2016).

¹⁸⁶ Отчет о работе Общественной палаты. URL.: <http://www.palatalo.ru/documents/otcheti> (последнее посещение: 15.03.2016).

¹⁸⁷ Решения Общественной палаты в 2016 году. URL.: <http://www.palatalo.ru/documents/reschen16> (последнее посещение: 15.03.2016).

Параграф 3.

Государственные органы Санкт-Петербурга

В настоящем параграфе рассматриваются государственные органы, комитеты и учреждения Санкт-Петербурга, вырабатывающие и осуществляющие политику, направленную на противодействие ксенофобии, расизму, нетолерантности и борьбе с ППРН. Особое внимание в этом параграфе уделяется общественным советам при правоохранительных органах.

Согласно ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественные советы формируются при федеральных органах исполнительной власти, законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ и выполняют консультативно-сообщательные функции, принимают участие в осуществлении общественного контроля в порядке, установленном законодательством РФ и субъектов РФ.¹⁸⁸

В 2005 году Правительство РФ приняло постановление, закрепляющее порядок образования общественных советов при федеральных министерствах, службах и агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, а также подведомственных таким министерствам службам и агентствам.¹⁸⁹ Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, могут создавать общественные советы по предложению Совета Общественной палаты РФ.¹⁹⁰ Состав такого общественного совета формируется совместно с Общественной палатой РФ.¹⁹¹ При этом не может быть членом общественного совета лицо, занимающее должность государственной службы, недееспособное, имеющее непогашенную или неснятую судимость, а также лицо с двойным гражданством.¹⁹²

Члены образованных таким образом общественных советов работают на общественных началах.¹⁹³ В 2006 году Президент РФ издал указ, регулирующий порядок образования общественных советов при федеральных министерствах, службах, агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и при федеральных службах и агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам.¹⁹⁴ В указе утвержден порядок образования общественных советов, аналогичный указанному в Постановлении Правительства № 481.¹⁹⁵ Таким образом, создана система органов исполнительной власти, предусматривающая возможность создания общественного совета при любом исполнительном органе по инициативе Общественной палаты РФ. Только Прокуратура РФ со всеми входящими в нее органами, не являясь частью системы органов исполнительной власти, не имеет законодательного регулирования по созданию общественных советов при органах Прокуратуры.

В настоящем отчете особое внимание уделяется структуре составов общественно-консультативных органов, мы обращаем внимание на основную деятельность членов этих органов. Так, например, если из открытых источников известно, что данный член общественно-консультативного органа занимается преимущественно бизнесом, то на диаграмме, отражающей структуру состава данного органа, он отмечается как «представитель бизнеса». Безусловно, глубокий анализ деятельности каждого члена общественно-консультативного органа не проводился, так как целью визуализации структуры членов этих органов было показать основные тенденции их формирования.

3.1. Законодательное собрание Санкт-Петербурга

Законодательное собрание Санкт-Петербурга (ЗС СПб) – это единственный орган законодательной власти в Санкт-Петербурге. В его полномочия входят принятие законов в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия и контроль за их исполнением, а также установление мер поддержки организаций и госу-

дарственных учреждений, занимающихся профилактикой правонарушений в Санкт-Петербурге.¹⁹⁶

Среди законодательной деятельности ЗС СПб можно выделить следующие законы, принятые Законодательным собранием в последние несколько лет.

¹⁸⁸ Федеральный закон от № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». 21.07.2014, ч. 1, ст. 13 // Российская газета, № 163, 23.07.2014.

¹⁸⁹ Постановление Правительства РФ № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководством которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службам и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службам и федеральных агентствах, руководством которыми осуществляет Правительство Российской Федерации». 2.08.2005 // Российская газета, № 173, 09.08.2005.

¹⁹⁰ Там же, п. 1.

¹⁹¹ Там же, п. 3 (1).

¹⁹² Там же, п. 5.

¹⁹³ Там же, п. 7.

¹⁹⁴ Указ Президента РФ № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам». 4.08.2006 // Собрание законодательства РФ, 07.08.2006, № 32, ст. 3539.

¹⁹⁵ Там же, пп. 1, 3.1, 6.

¹⁹⁶ Закон Санкт-Петербурга «О внесении изменения в Закон Санкт-Петербурга «О разграничении полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Правительства Санкт-Петербурга в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге». 22.01.2014, ст. 1; Закон Санкт-Петербурга «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» № 230 427. 4.06.2007, ч. 1 ст. 16, ст. 18-1.

22 октября 2013 года был принят ФЗ № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений». О его принятии положительно отозвался Комитет по правам человека¹⁹⁷. В исполнение этого федерального закона ЗС СПб приняло 17 июня 2015 года в целом Закон «О внесении изменения в Закон Санкт-Петербурга «О разграничении полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Правительства Санкт-Петербурга в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге». Данный Закон дополнил перечень полномочий Правительства Санкт-Петербурга в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия и обозначил направление – «профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов» в качестве направления для работы по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге.¹⁹⁸

20 февраля 2013 года Законодательное собрание Санкт-Петербурга приняло Закон «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга от 15 сентября 2004 года № 452-67 «О межнациональных отношениях в Санкт-Петербурге»». Было изменено название законодательного акта, теперь он называется «О государственной поддержке национально-культурных автономий в Санкт-Петербурге».¹⁹⁹ Закон от 20 февраля 2013 года исключил большинство статьей

старого закона, оставив статью о формах предоставления дополнительных мер поддержки региональных и местных национально-культурных автономий, зарегистрированных на территории Санкт-Петербурга.²⁰⁰ Исключенными оказались, в частности, положения о защите прав и свобод жителей Санкт-Петербурга, относящих себя к определенной этнической общности, запрете на дискриминацию жителей Санкт-Петербурга по признакам расовой и национальной принадлежности, правах национально-культурных автономий, национальных и межнациональных общественных объединений, образованных в Санкт-Петербурге.²⁰¹

17 июня 2015 года в целом Законодательное собрание СПб приняло Закон «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге»». Документ приводит законодательство СПб в соответствие с федеральным и дополняет, в частности, статью 3 Закона Санкт-Петербурга от 28 июня 2013 года № 373-6 «О внесении изменения в Закон Санкт-Петербурга «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге»». Положением о поддержке социально ориентированных НКО при условии осуществления ими (в соответствии с учредительными документами) деятельности по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

В законодательных инициативах ЗС СПб в рассматриваемой области прослеживается тенденция к готовности оказания финансовой поддержки НКО и другим организациям, занимающимся интеграцией мигрантов и продвигающим национальную культуру.

3.2. Губернатор Санкт-Петербурга

Губернатор Санкт-Петербурга (Губернатор СПб) является высшим должностным лицом СПб.²⁰² Это выборная должность.²⁰³ Среди полномочий Губернатора СПб можно выделить право законодательной инициативы; он формирует Правительство СПб и возглавляет его, обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти СПб, осуществляет правовое регулирование по вопросам своей компетенции.²⁰⁴

На официальном сайте Губернатора СПб опубликованы отчеты с 2012 по 2016 годы.²⁰⁵ Стоит отметить, что фактически это не отчеты, а тексты его выступлений в Законодательном собрании СПб, в которых он отвечает на заранее поставленные депутатами и фракциями вопросы. В отчете за 2016 год Губернатор СПб уделил довольно много внимания результатам реализации Стратегии-2030 и необходимости корректировки ее показателей в связи с кризисом.²⁰⁶ Он отметил сокращение миграции, но ничего не говорил ни о ситуации с межнациональными отношениями, ни о борьбе с ППРН.

¹⁹⁷ Заключительные замечания по Седьмому периодическому докладу Российской Федерации, CCPR/C/RUS/CO/7, Комитет по правам человека, 28.04.2015. С. 2.

¹⁹⁸ Закон Санкт-Петербурга «О внесении изменения в Закон Санкт-Петербурга «О разграничении полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Правительства Санкт-Петербурга в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге», адрес в Интернете: <https://gov.spb.ru/law?d&nd=537931615&prevDoc=537948426>, (последнее посещение: 2.03.2016).

¹⁹⁹ Закон «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга от 15.09.2004 № 452-67 "О межнациональных отношениях в Санкт-Петербурге"» от 20.02.2013, адрес в Интернете: <https://gov.spb.ru/law?d&nd=537931615&prevDoc=8400827&mark=006500L#Ю> (последнее посещение: 2.03.2016).

²⁰⁰ Там же, ст. 8.

²⁰¹ Там же, ст. ст. 4, 5, 7.

²⁰² Устав СПб, ч. 1 ст. 37.

²⁰³ Там же, ст. 38.

²⁰⁴ Там же, пп. 5, 6, 10.1, 12 ст. 42.

²⁰⁵ Отчет Губернатора Законодательному собранию Санкт-Петербурга. URL.: <http://gov.spb.ru/governor/otchet-assembly/> (последнее посещение: 12.05.2016).

²⁰⁶ Губернатор Георгий Полтавченко выступил с ежегодным отчетом о деятельности городского правительства перед Законодательным собранием Санкт-Петербурга. 13.04.2016. URL.: <http://gov.spb.ru/press/governor/85759/> (последнее посещение: 15.05.2016).

3.3. Правительство Санкт-Петербурга

Правительство Санкт-Петербурга (Правительство СПб) – высший исполнительный орган государственной власти Санкт-Петербурга, к полномочиям которого в рассматриваемой области относятся:

- «разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия;
- разработка и осуществление мер, направленных на поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории Санкт-Петербурга;
- разработка и осуществление мер, направленных на реализацию прав национальных меньшинств;
- разработка и осуществление мер, направленных на обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов;
- разработка и осуществление мер, направленных на профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

- разработка и осуществление мер, направленных на обеспечение государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращение ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;
- иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством и законодательством Санкт-Петербурга в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия».²⁰⁷

Правительство СПб также обладает рядом полномочий в области профилактики правонарушений.²⁰⁸ На официальной странице Правительства СПб можно узнать информацию о персональном составе Правительства СПб и ознакомиться с новостями о деятельности Правительства СПб.²⁰⁹ Среди новостей мы не нашли упоминания вопросов борьбы с ППРН и дискриминацией.

3.3.1. Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики

Комитет был создан в 2013 году.²¹⁰ Его цель – разработка и реализация государственной национальной политики в Санкт-Петербурге, координация деятельности исполнительных органов государственной власти города в данной сфере.²¹¹ В его ведении находится «Санкт-Петербургский Дом национальностей».²¹²

На официальном сайте Комитета не опубликованы ни положение о Комитете, ни план его работы, но публикуются документы, статистика, информация и новости о текущей работе.²¹³ Из девяти принятых Комитетом приказов за февраль-май 2016 года семь изменяли формулировки в других приказах;²¹⁴ один утвердил форму заявления на предоставление в 2016 году субсидий социально ориентированным

НКО, реализующим проекты, направленные на укрепление единства и гармонизацию межнациональных отношений;²¹⁵ еще один установил разрешительный порядок приема служащими Комитета почетных званий от международных и иных организаций, в том числе политических партий.²¹⁶ Таким образом, из опубликованных решений Комитета только одно касалось вопросов рассматриваемой темы, однако и здесь речь шла об организационных моментах.

Среди проектов нормативно-правовых актов интерес представляет проект Постановления Правительства Санкт-Петербурга «О предоставлении в 2016 году субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям на реализацию мероприятий, направленных на бытовую, язы-

²⁰⁷ Закон Санкт-Петербурга «О разграничении полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Правительства Санкт-Петербурга в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге», адрес в Интернете: <https://gov.spb.ru/law?d&nd=537948426&prevDoc=537976445> (последнее посещение: 2.03.2016).

²⁰⁸ Устав Санкт-Петербурга, ч. 1 ст. 16; Закон Санкт-Петербурга о профилактике правонарушений, ст. 8.

²⁰⁹ Правительство Санкт-Петербурга. URL.: <http://gov.spb.ru/gov/admin/> (последнее посещение: 2.03.2016).

²¹⁰ Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О Комитете по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге» № 1008. 19.12.2013. URL.: <https://gov.spb.ru/law?d&nd=537945510&prevDoc=822403842> (последнее посещение: 15.05.2016).

²¹¹ Положение о Комитете по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге. 19.12.2013, пп. 1.2. URL.: <https://gov.spb.ru/law?d&nd=537945510&prevDoc=822403842> (последнее посещение: 15.05.2016).

²¹² Там же, пп. 1.7.

²¹³ Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге. URL.: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/kmormp/> (последнее посещение: 15.05.2016).

²¹⁴ Новые нормативно-правовые акты. URL.: http://gov.spb.ru/gov/otrasl/kmormp/documents/new_npa/ (последнее посещение: 15.05.2016).

²¹⁵ Распоряжение Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге № 14-р «О реализации Постановления правительства Санкт-Петербурга от 9.02.2016 № 164». 8.04.2016. URL.: https://npa.gov.spb.ru/SpbGovSearch/Content/Cache/8721_images.pdf (последнее посещение: 15.05.2016).

²¹⁶ Приказ Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в СПб от 31.03.2016 № 35-п «Об утверждении Положения о порядке принятия лицами, замещающими должности государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в Комитете по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге, почетных специальных званий (кроме научных), наград иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений, в том числе религиозных, и других организаций». URL.: https://npa.gov.spb.ru/SpbGovSearch/Content/Cache/8638_images.pdf (последнее посещение: 15.05.2016).

ковую и социокультурную адаптацию мигрантов, профилактику экстремизма, укрепление межнационального согласия и гражданского единства».²¹⁷ В этом проекте Постановления указывается порядок предоставления субсидий, то есть возмещения расходов, понесенных НКО на мероприятия, посвященные интеграции мигрантов, профилактике экстремизма и укреплению межнационального согласия.²¹⁸ Необходимо отметить, что субсидии являются не самым удобным способом получения финансирования для НКО, так как они предполагают, что НКО уже имеет собственные средства на реализацию проекта, расходы на который будут впоследствии компенсированы субсидией. Этот проект Постановления иллюстрирует тенденцию российских властей прибегать к помощи гражданского общества при решении вопроса интеграции мигрантов.

Комитет является одним из исполнителей Подпрограммы 3 Государственной программы Санкт-Петербурга «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге». В рамках этой Подпрограммы Комитет осуществляет следующие мероприятия:

- организация и проведение тематических экскурсий и выставок;
- организация и проведение культурно-массовых мероприятий для школьников;
- организация и проведение конкурсов по продвижению идеи гармонизации межнациональных отношений;
- организация и проведение фестивалей национальной культуры народов России и ближнего зарубежья;
- изготовление и распространение в Интернете видеороликов о традициях различных регионов РФ и ближнего зарубежья;
- выпуск и размещение тематической социальной рекламы и короткометражных фильмов;
- разработка маршрутов экскурсий, связанных с историей различных этносов и конфессий;
- «Осуществление технической поддержки и информационного обеспечения сайта» по продвижению Санкт-Петербурга как толерантного и многонационального города;
- организация выставки этнопарка;
- приобретение и распространение комплекта информационно-справочных материалов «Этнокалендарь Санкт-Петербурга»;²¹⁹
- обеспечение разработки и распространения информационных материалов, пропагандирующих среди мигрантов

возможности культурного досуга, содержащих основные сведения о Санкт-Петербурге, основы миграционного законодательства, информацию о культурных событиях и учреждениях культуры, правила поведения в общественных местах, информацию о традициях Санкт-Петербурга, порядке действия в экстремальных случаях;²²⁰

- организация приема информации от населения о местах массового скопления мигрантов;²²¹
- проработка вопроса о привлечении работодателей к мерам по интеграции мигрантов;²²²
- проработка предложений по вопросу выделения субсидий из бюджета Санкт-Петербурга на реализацию мероприятий по социальному обустройству мигрантов.²²³

Комитет является ответственным за разработку и информационное наполнение сайта для мигрантов, прибывающих в Санкт-Петербург (<http://migrantinfo.spb.ru/>), заработавшего 18 декабря 2015 года. По словам заместителя председателя Комитета Вадима Окрушко, «на сайте представлена вся необходимая, актуальная и важная информация для приезжающих в Петербург мигрантов».²²⁴ Там есть краткая информация об истории Санкт-Петербурга, культурных местах, памятниках и этике поведения в Санкт-Петербурге, содержащая советы, например, такие: «появление женщин в традиционной исламской одежде может вызвать напряженность и непонимание». На сайте представлены также минимальные данные об оформлении необходимых документов иностранным гражданам для пребывания в РФ, но эта информация, во-первых, очень неудобно оформлена, а во-вторых, устарела.²²⁵

Мы направили запрос в Комитет с целью узнать статистику посещения сайта, каковы планы его развития, количество денежных средств, затраченных на его создание и необходимых для актуализации информации.²²⁶ В ответе господин Окрушко указал, что статистика посещений сайта не ведется; в планах значится обновление размещенной на сайте информации, а информацию о денежных средствах, затраченных на его создание, можно найти на сайте государственных закупок.²²⁷ Нам не ответили, сколько планируется тратить на поддержание ресурса в актуальном состоянии. Однако, судя по отсутствию каких-либо обновлений на сайте, можно с уверенностью сказать, что на его обновление не тратится ничего. Таким образом, ценность сайта для его целевой аудитории является сомнительной.

²¹⁷ Проект Постановления Правительства Санкт-Петербурга «О предоставлении в 2016 году субсидии социально ориентированным некоммерческим организациям на реализацию мероприятий, направленных на бытовую, языковую и социокультурную адаптацию мигрантов, профилактику экстремизма, укрепление межнационального согласия и гражданского единства». URL.: <http://gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2016/07/07/Проект%20постановления%20о%20субсидиях%202016%20мигранты.pdf> (последнее посещение: 15.05.2016).

²¹⁸ Там же, Приложение к Законопроекту.

²¹⁹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 452. 4.06.2014. Перечень мероприятий Подпрограммы 3, связанных с текущими расходами, пп. 1.5-1.15.

²²⁰ Там же, п. 3.1.

²²¹ Там же, п. 4.1.

²²² Там же, п. 4.6.

²²³ Там же, п. 4.9.

²²⁴ В медицентре Правительства Санкт-Петербурга представили интернет-ресурс для мигрантов. 18.12.2015. URL.: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/kmormp/news/79488/> (последнее посещение: 15.05.2016).

²²⁵ В разделе «Оформление разрешения на временное проживание в регионах РФ» неоднократно упоминается упраздненное УФМС.

²²⁶ Запрос о предоставлении информации № 24-02/16. 24.02.2016.

²²⁷ Ответ Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге № 01-63-812/16-0-1. 1.06.2016.

3.3.2. Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности

Комитет был образован в 2008 году для «решения задач в области пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территории Санкт-Петербурга от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;²²⁸ в частности, Комитет осуществляет политику Санкт-Петербурга в «сферах реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны собственности и общественного порядка, борьбы с преступностью и профилактики правонарушений».²²⁹

Среди нормативно-правовых документов Комитета и их проектов не удалось найти ничего, относящегося к рассматриваемой тематике. Однако согласно Плану мероприятий Подпрограммы 4 Комитет осуществляет следующие мероприятия:

• мониторинг деятельности неформальных молодежных объединений;²³⁰

- проработка вопроса о выделении субсидий на интеграцию мигрантов.²³¹

Тем не менее на официальной странице Комитета доступна информация только о реализации Государственной программы Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге на 2015-2020 годы» за 2015 год, но не о реализации Подпрограммы 3.²³²

3.3.3. Консультативный совет по вопросам реализации государственной национальной политики в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга

Совет был создан в 2004 году для разработки и реализации политики Санкт-Петербурга в области межкультурных, межэтнических и межконфессиональных отношений, для обеспечения взаимодействия с национально-культурными объединениями, религиозными организациями, общинами и землячествами Санкт-Петербурга.²³³

Какой-либо информации о работе Совета найти не удалось, кроме двух публикаций о деятельности Совета за 2013 год на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга от 2013 года.²³⁴

3.3.4. Межведомственная комиссия по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга

7 сентября 2007 года Правительство Санкт-Петербурга приняло Постановление № 1129 о создании Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга (Комиссия).²³⁵ Согласно Положению о Комиссии она «является постоянно действующим совещательным органом при Правительстве Санкт-Петербурга, образованным для координации деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, правоохранительных и иных органов, орга-

низаций, предприятий и учреждений различных форм собственности, граждан по профилактике правонарушений».²³⁶ Отдельным направлением деятельности Комиссии «является снижение уровня незаконной миграции».²³⁷ В Комиссию входят представители органов государственной власти Санкт-Петербурга, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, иных органов и организаций системы профилактики правонарушений по согласованию.²³⁸

Какой-либо информации о деятельности Комиссии, кроме документов о ее создании и составе, найти не удалось.²³⁹

²²⁸ Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 46 «О мерах по совершенствованию системы гражданской обороны, защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности в Санкт-Петербурге». 23.01.2008, п. 1.2. URL.: <http://www.zakon.gov.spb.ru/about/polozhenie> (последнее посещение: 14.05.2016).

²²⁹ Там же, п. 2.2.2.

²³⁰ Перечень мероприятий Подпрограммы 3, п. 1.16.

²³¹ Там же, п. 4.9.

²³² Перечень программ и планов. URL.: http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_zakonnost/current_activities/programs_list/ (последнее посещение: 28.04.2016).

²³³ Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 1879 «О Консультативном совете по вопросам реализации государственной национальной политики в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга», пп. 2.1-2.3. 30.11.2004. URL.: <http://docs.cntd.ru/document/8404830> (последнее посещение: 28.04.2016).

²³⁴ Консультативный совет по вопросам реализации государственной национальной политики в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга. 11.10.2013. URL.: http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_foreign/news/39687/ (последнее посещение: 28.04.2016); фотоархив. URL.: https://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_foreign/photo/1333/ (последнее посещение: 28.04.2016).

²³⁵ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 7.09.2007 № 1129 «О Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга». URL.: <http://www.zakon.gov.spb.ru/komissii/mkpp/postan> (последнее посещение: 28.04.2016).

²³⁶ Положение о Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга, п. 1.1. URL.: <http://www.zakon.gov.spb.ru/komissii/mkpp/postan> (последнее посещение: 28.06.2016).

²³⁷ Там же, п. 3.10.

²³⁸ Там же, п. 5.2.

²³⁹ Межведомственная комиссия по профилактике правонарушений. URL.: <http://www.zakon.gov.spb.ru/komissii/mkpp> (последнее посещение: 14.05.2016).

3.4. Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение «Санкт-Петербургский дом национальностей» (Дом национальностей)

Как юридическое лицо с таким наименованием Дом национальностей образован в 2005 году.²⁴⁰ Его учредителем является город Санкт-Петербург в лице Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики.²⁴¹

Целью работы Дома национальностей является материально-техническое обеспечение деятельности Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в сферах сохранения и развития этнокультурного многообразия народов России, проживающих на территории Санкт-Петербурга, их языков и культуры, защиты прав национальных меньшинств, социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечения межконфессионального согласия.²⁴²

Дом национальностей осуществляет следующие виды деятельности:

- мероприятия «по гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений, развитию межнационального (межэтнического) и межрегионального диалога и предупреждению конфликтов для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов»;
- взаимодействие «с национально-культурными автономиями, национальными общественными объединениями, другими институтами гражданского общества в пределах компетенции Комитета»;
- взаимодействие «по вопросам, находящимся в компетенции [Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики] с органами государственной власти и органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами»;
- конференции, совещания, семинары, организацию выставок и ярмарок по вопросам, отнесенным к ведению Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики;²⁴³

- издание «справочных материалов о сохранении и развитии этнокультурного многообразия народов России, проживающих на территории Санкт-Петербурга, их языков и культуры, защиты прав национальных меньшинств, социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечения межнационального межконфессионального согласия»;²⁴⁴
- мероприятия «по профилактике правонарушений, в том числе реализации профилактических мер воспитательных и пропагандистских, направленных на предупреждение межнациональных (межэтнических) конфликтов в сфере деятельности» Дома национальностей.²⁴⁵

На базе Дома национальностей существуют четыре постоянно действующих консультативных органа:

- Художественно-экспертный совет;
- Координационный совет;
- Общественный совет;
- Совет по спорту, туризму и культуре.

Маловероятно, что Художественный совет и Совет по спорту, туризму и культуре работают в области противодействия расизму, ксенофобии и ППРН; в связи с этим положения о них не рассматриваются в настоящем Отчете.

Координационный совет Дома национальностей является совещательным органом, обеспечивающим практическое содействие Дому национальностей в осуществлении его деятельности на общественных началах.²⁴⁶ Он формируется по предложению Дома национальностей в количестве 15 человек на принципе ротации его состава из председателей (заместителей) национально-культурных объединений, автономий и землячеств, руководителей некоммерческих союзов, советов, ассоциаций, представителей иных организаций, учреждений, общественных деятелей, представителя Дома национальностей, давших свое согласие на включение в состав Координационного совета.²⁴⁷

²⁴⁰ Официальный сайт Дома национальностей. URL.: <http://spbndn.ru/main/> (последнее посещение: 14.03.2016).

²⁴¹ Устав Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Санкт-Петербургский дом национальностей (новая редакция)». URL.: <http://spbndn.pf/main/law/charter/ustav.pdf> (последнее посещение: 14.03.2016).

²⁴² Там же, п. 2.1.

²⁴³ Там же, пп. 2.3-2.3.4.

²⁴⁴ Там же, п. 2.3.5.

²⁴⁵ Там же, п. 2.3.6.

²⁴⁶ Положение о Координационном совете при СПб ГКУ «СПб ДН». URL.: <http://spbndn.ru/main/law/charter/> (последнее посещение: 12.03.2016).

²⁴⁷ Там же.

Общественный совет Дома национальностей является консультативно-совещательным органом, обеспечивающим практическое содействие Санкт-Петербургскому государственному учреждению «Санкт-Петербургский Дом национальностей» в осуществлении его деятельности. Общественный совет формируется Дирекцией Дома национальностей в количестве 21 человека на принципе ротации его состава из числа уполномоченных представителей национально-культурных автономий и национальных общественных объединений. Персональный состав Совета утверждается Директором Дома национальностей.²⁴⁸

Составы вышеуказанных советов не опубликованы.

На сайте Дома национальностей не опубликованы отчеты о его деятельности. Мы направили запрос в Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики с просьбой предоставить копию отчета о деятельности Дома национальностей за последний отчетный период.²⁴⁹ В ответ нам прислали Отчет о деятельности Дома национальностей за апрель 2016 года,²⁵⁰ где приводятся такие мероприятия, как визиты представителей Дома национальностей в аналогичные учреждения в других субъектах РФ (пп. 1, 3, 6 раздела 1), поддержка в проведении мероприятий для молодежи (п. 2 раздела 1), проведение вебинаров (пп. 4, 5, 7, 9, 10 раздела 1), проведение фестиваля

(п. 8 раздела 1).²⁵¹ Практически все мероприятия посвящены культуре той или иной национальности, за исключением вебинаров о трудовой деятельности иностранных граждан в РФ (пп. 7, 10 раздела 1). Представители Дома национальностей также участвовали в мероприятии для мигрантов «Под крылом Петербурга» (п. 3 раздела 2), в турнире по домино (п. 5), в круглом столе на тему защиты трудовых прав мигрантов (п. 6 раздела 2) и других мероприятиях, организованных НКО и объединениями национальностей (раздел 3). Таким образом, из отчета следует, что Дом национальностей занимается вопросами в области поддержки национальных культур, но не вопросами противодействия ксенофобии, расизму и ППРН.

На сайте Дома национальностей не опубликован план мероприятий на 2016 год, но предусмотрена возможность посмотреть мероприятия и знаковые события.²⁵² Так, в 2016 году среди знаковых событий называются: акция «Национальный батальон» в составе Бессмертного полка (9 мая 2016 года, День победы), Национально-спортивные игры народов мира в рамках X Олимпиады боевых искусств «Восток-Запад» (29 апреля – 1 мая 2016 года), Фестиваль домов дружбы и домов национальностей (15-18 сентября 2016 года), бал национальностей, Молодежный форум «Многонациональный Петербург» и другие.²⁵³

3.5. Общественная палата Санкт-Петербурга

Палата создана в 2000 году.²⁵⁴ Согласно Положению об Общественной палате Санкт-Петербурга это постоянно действующий коллегиальный орган при Губернаторе Санкт-Петербурга.²⁵⁵ Целью Палаты является обеспечение взаимодействия государственных органов Санкт-Петербурга и городской общественности «при формировании и реализации государственной политики Санкт-Петербурга».²⁵⁶ Среди задач Палаты можно выделить следующие: общественная экспертиза наиболее значимых законопроектов Санкт-Петербурга и других нормативных документов, выработка рекомендаций по защите прав человека, «содействие воспитанию гражданственности и патриотизма», содействие улучшению прозрачности деятельности государственных органов Санкт-Петербурга.²⁵⁷

Целью деятельности Палаты является обеспечение взаимодействия Губернатора Санкт-Петербурга и исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с город-

ской общественностью при формировании и реализации государственной политики Санкт-Петербурга. Палата «состоит из числа почетных граждан Санкт-Петербурга, руководителей некоммерческих союзов, советов, ассоциаций, руководителей иных организаций, учреждений, общественных деятелей, давших свое согласие на включение в состав Палаты».²⁵⁸ Количество ее членов «не должно превышать 100 человек».²⁵⁹ Состав Палаты и ее руководящего органа утверждается Губернатором Санкт-Петербурга.²⁶⁰

Сейчас Палата приближается к своей предельной численности: в ней насчитывается 96 членов.²⁶¹ В ее составе обращает на себя внимание большое количество людей, занимающихся бизнесом и не ведущих активной общественной или правозащитной деятельности (30%); на втором месте – представители преподавательской деятельности, ректоры и деканы университетов Санкт-Петербурга (17%); на третьем месте – лица, вышедшие на пенсию, больше не работа-

²⁴⁸ Там же, Положение об Общественном совете при СПб ГКУ «СПб ДН».

²⁴⁹ Запрос о предоставлении информации № 23-02/16. 20.02.2016.

²⁵⁰ Письмо Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики № 01-63-813/16-0-1. 13.05.2016.

²⁵¹ Общий отчет о деятельности Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Санкт-Петербургский Дом национальностей» за апрель 2016 года. 29.04.2016.

²⁵² Официальный сайт Дома национальностей, см. выше.

²⁵³ Там же.

²⁵⁴ Распоряжение Губернатора Санкт-Петербурга № 1114-р «Об общественной палате Санкт-Петербурга». 18.10.2000. URL.: <http://docs.cntd.ru/document/8344023> (последнее посещение: 15.02.2016).

²⁵⁵ Приложение к Распоряжению Губернатора Санкт-Петербурга № 1114-р «Положение об Общественной палате Санкт-Петербурга», п. 1.1.

²⁵⁶ Там же, п. 2.1.

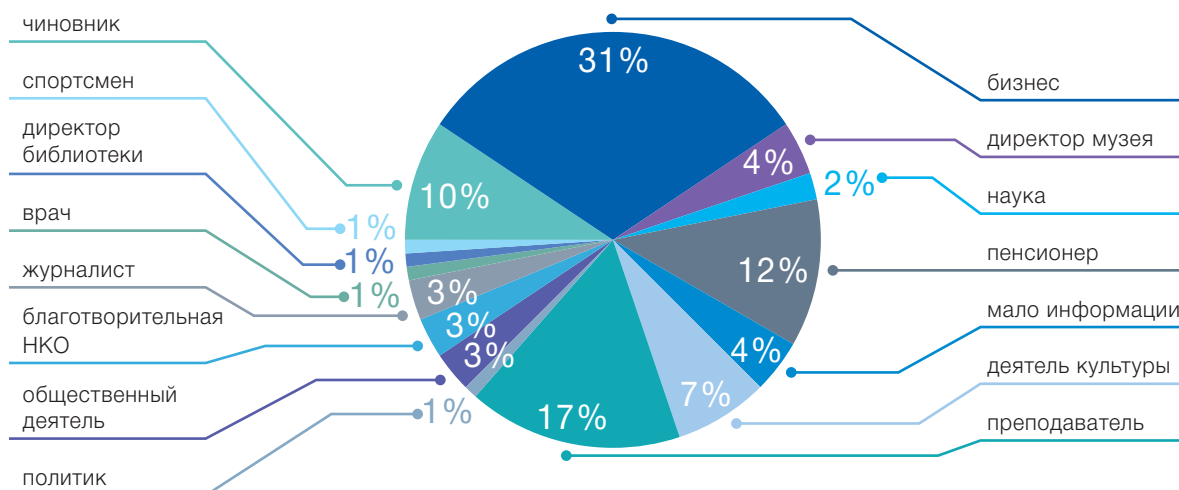
²⁵⁷ Там же, пп. 2.2.1- 2.2.6.

²⁵⁸ Там же, п. 4.1.

²⁵⁹ Там же, п. 4.3.

²⁶⁰ Там же, п. 4.6.

Рисунок 8. Состав Общественной палаты Санкт-Петербурга



ющие и не занимающиеся активной общественной или правозащитной деятельностью (11%). Также достаточно много чиновников (9%) и деятелей культуры (7%). В составе Палаты есть представители НКО, но исключительно благотворительных (3%); представителей правозащитных НКО нет. Состав палаты отображен на рисунке № 8.

На официальной странице Палаты не публикуются отчеты о ее деятельности, однако опубликован план работы на 2016 год.²⁶² Так, в марте 2016 года запланировано заседание Комиссии по культуре, сохранению историко-культурного и духовного наследия, межэтнических и межконфессиональных отношений, но не указана его повестка.²⁶³

3.6. Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге

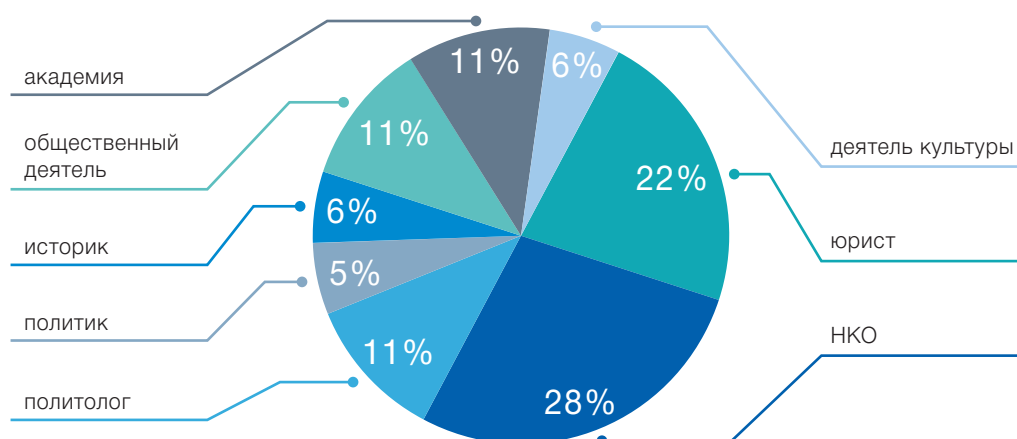
Согласно Уставу Санкт-Петербурга должность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге является государственной.²⁶⁴ Уполномоченный по правам человека в СПб избирается Законодательным собранием СПб.²⁶⁵ Уполномоченный обеспечивает дополнительные гарантии соблюдения прав человека на территории Санкт-Петербурга.²⁶⁶ Согласно Закону об Уполномоченном в его задачи входят контроль за соблюдением прав и свобод человека органами государственной власти Санкт-Петербурга, содействие восстановлению нарушенных прав, информирование жителей Санкт-Петербурга о ситуации с соблюдением прав человека и правовое просвещение.²⁶⁷ При Уполномоченном создан Консультативный совет, члены которого работают на общественных на-

чалах и должны обладать «необходимыми познаниями в области прав и свобод человека и гражданина»²⁶⁸ (его состав см. на рисунке № 9). Большинство входящих в него членов являются представителями правозащитных НКО Санкт-Петербурга. Это обстоятельство разительно отличает Консультативный совет от общественных советов при государственных органах ЛО и СПб (последние будут рассмотрены далее), а также общественных палат РФ, ЛО и СПб.

На официальном сайте Уполномоченного его деятельность поделена на следующие категории: работа с обращениями, публичные мероприятия, правовое просвещение, Консультативный совет, сотрудничество, доклады и конкурс «Права человека».²⁶⁹

²⁶¹ Приложение к Распоряжению Губернатора Санкт-Петербурга № 1114-р «Состав Общественной палаты Санкт-Петербурга».
²⁶² Общественная палата Санкт-Петербурга. URL.: <http://gov.spb.ru/gov/palataspb/> (последнее посещение: 20.03.2016).
²⁶³ План работы Общественной палаты Санкт-Петербурга на 2016 год. URL.: <http://gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2016/03/01/План%20работы%20на%202016%20год.pdf> (последнее посещение: 20.03.2016).
²⁶⁴ Устав СПб, ч. 1 ст. 19.
²⁶⁵ Там же.
²⁶⁶ Там же, ч. 2.
²⁶⁷ Закон Санкт-Петербурга «Об уполномоченном по правам человека», ст. 2. URL.: 17.12.1997. <https://gov.spb.ru/law?d&nd=8307094&nh=1> (последнее посещение: 15.03.2016).
²⁶⁸ Там же, ст. 20.
²⁶⁹ Официальный сайт Уполномоченного по правам человека. URL.: <http://ombudsmanspb.ru> (последнее посещение: 15.03.2016).

Рисунок 9. Консультативный совет при Уполномоченном по правам человека в СПб



В сведениях об обращениях граждан опубликована информация о трех обращениях за 2016 год, одно из которых касалось нарушения права на частную жизнь иностранной гражданки.²⁷⁰

Среди публичных мероприятий не опубликована информация о событиях 2016 года, однако есть отдельный раздел – новости, который периодически пополняется. В этом разделе опубликована информация об участии Уполномоченного в круглом столе, посвященном борьбе с экстремизмом,²⁷¹ в круглом столе о межсекторном сотрудничестве в миграционной сфере.²⁷² В разделе «Просветительская деятельность» размещена информация о конкурсах и о взаимодействии Уполномоченного с университетами.²⁷³ В разделе «Консультативный совет» опубликованы общая информация о функциях Совета, состав его участников и фотографии заседаний Совета.²⁷⁴ В разделе «Сотрудничество» представлена информация о взаимодействии с государственными органами; последняя опубликованная информация касается 2015 года.²⁷⁵ В разделе «Доклады» публикуются тексты ежегодных докладов Уполномоченного, посвященных ситуации с правами человека в Санкт-Петербурге, начиная с 2010 года, а также специальные доклады, посвященные определенным проблемным вопросам.²⁷⁶ В Докладе за 2015 год есть отдельный

раздел, посвященный правам иностранных граждан и лиц без гражданства, а также подраздел о дискриминации иностранных граждан и лиц без гражданства.²⁷⁷ В Докладе подчеркивается, что в Санкт-Петербурге проблема ксенофобии и расизма остается актуальной (приводятся данные о количестве ППРН за прошедший год); отмечаются существующая практика дискриминации трудовых мигрантов, работа ныне упраздненной Федеральной миграционной службы, сложности, с которыми сталкиваются иностранные граждане при оформлении документов в РФ.²⁷⁸ В Докладе отмечаются улучшения по доступу иностранных граждан к информации.²⁷⁹ В то же время в нем высказываются критические замечания о работе полиции: приводятся данные о случаях расистских высказываний полицейских, практике этнического профилирования, использовании термина «этническая преступность» в работе правоохранительных органов.²⁸⁰

Таким образом, из опубликованных сведений о деятельности Уполномоченного видно, что он работает по обращениям иностранных граждан о нарушении их прав, в том числе дискриминации, собирает информацию о таких нарушениях, анализирует ее и публикует в своем годовом отчете в отдельных разделах.

²⁷⁰ Работа с обращениями граждан. URL.: http://ombudsmanspb.ru/rabota_s_obraschenijami_grazhdan (последнее посещение: 15.03.2016).

²⁷¹ Правовое противодействие экстремизму. URL.: http://ombudsmanspb.ru/17_05_2016_pравовое_protivodejstvie_ekstremizmu.html (последнее посещение: 20.05.2016).

²⁷² Межсекторное сотрудничество в миграционной сфере. 28.04.2016. URL.: http://ombudsmanspb.ru/mezhsektornoe_sotrudnichestvo_v_migratsionnoj_sfer.html (последнее посещение: 20.05.2016).

²⁷³ Правовое просвещение. URL.: http://ombudsmanspb.ru/pravovoe_prosveschenie (последнее посещение: 20.05.2016).

²⁷⁴ Консультативный совет. URL.: http://ombudsmanspb.ru/konsultativnyj_sovet (последнее посещение: 20.05.2016).

²⁷⁵ Сотрудничество. URL.: http://ombudsmanspb.ru/mezhdunarodnoe_sotrudnichestvo (последнее посещение: 20.05.2016).

²⁷⁶ Доклады. URL.: <http://ombudsmanspb.ru/doklady> (последнее посещение: 20.05.2016).

²⁷⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2015 год. 2016 год. URL.: http://ombudsmanspb.ru/files/files/doklad_2015/DOKLAD_2015_site.pdf (последнее посещение: 20.05.2016). С. 24.

²⁷⁸ Там же, С. 24, 26, 166, 169.

²⁷⁹ Там же, С. 167.

²⁸⁰ Там же, С. 25-26.

Параграф 4.

Правоохранительные органы Санкт-Петербурга

4.1. Прокуратура Санкт-Петербурга

Прокуратура Санкт-Петербурга входит в единую федеральную централизованную систему органов, «осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации», а также иные функции.²⁸¹

4.1.1. Отдел по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Прокуратуры Санкт-Петербурга

Отдел создан в 2014 году.²⁸² Среди его задач можно выделить предупреждение правонарушений в сфере межнациональных отношений, противодействие экстремизму, выявление и устранение их причин и условий.²⁸³ Отдел уполномочен проводить проверки исполнения законодательства, по результа-

там которых его сотрудники готовят акты прокурорского реагирования, участвовать в рассмотрении обращений граждан, изучать материалы уголовных дел и сообщений о поступлениях.²⁸⁴ Опубликованной информации о деятельности Отдела найти не удалось, кроме имени его начальника.²⁸⁵

4.1.2. Общественный совет при Прокуратуре Санкт-Петербурга

Общественный совет СПб был создан в 2010 году, проработал 5 лет и в 2015 году был упразднен «в связи с реализацией задач, возложенных на Общественный совет».²⁸⁶ Ирония состоит в том, что в Положении об Общественном совете никаких задач на него возложено не было.²⁸⁷ Несмотря на упразднение Общественного совета его сайт и некоторые материалы на нем доступны для просмотра, а на самом сайте нет уведомления о факте упразднения. Информацию об упразднении можно почерпнуть лишь из опубликованных приказов Прокуратуры Санкт-Петербурга.

Общественный совет являлся совещательным органом, решения которого носили рекомендательный характер.²⁸⁸ В Положении о нем указаны его цели и функции, среди которых – разработка предложений по совершенствованию деятельности Прокуратуры Санкт-Петербурга, информирование общественности, содействие в повышении квалификации сотрудников Прокуратуры.²⁸⁹ Общественный совет формировался из «представителей общественных, правозащитных, научных, творческих, религиозных и иных организаций»; его состав утверждался Прокурором Санкт-Петербурга.²⁹⁰

²⁸¹ Федеральный закон № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации». 17.01.1992, ч. 1 ст. 1 // Российская газета, № 229, 25.11.1995.

²⁸² Положение об Отделе (на правах Управления) по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму Прокуратуры Санкт-Петербурга. 2.10.2014. URL.: <http://procsspb.ru/uploads/act/axyh3w8nuzf5.pdf> (последнее посещение: 20.05.2016).

²⁸³ Там же, пп. 2.1.

²⁸⁴ Там же, пп. 3.2.

²⁸⁵ Жуковский Сергей Анатольевич. URL.: <http://procsspb.ru/structure/apparat-prokuratury/zhukovskiy-sergey-anatolevich> (последнее посещение: 20.05.2016).

²⁸⁶ Приказ Прокуратуры Санкт-Петербурга № 115 «О прекращении деятельности Общественного совета при Прокуратуре Санкт-Петербурга». 25.08.2015. URL.: <http://procsspb.ru/uploads/act/n0chn6juzufm.pdf> (последнее посещение: 10.02.2016).

²⁸⁷ Приказ Прокурора Санкт-Петербурга № 61 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Прокуратуре Санкт-Петербурга». 21.04.2010. URL.: <http://www.osprocsspb.ru/about-us.html?id=129> (последнее посещение: 10.02.2016).

²⁸⁸ Приложение к приказу Прокурора Санкт-Петербурга № 61 «Положение об Общественном совете при Прокуратуре Санкт-Петербурга», п. 1.1.

²⁸⁹ Там же, п. 2.2.

²⁹⁰ Там же, пп. 3.1-3.2.

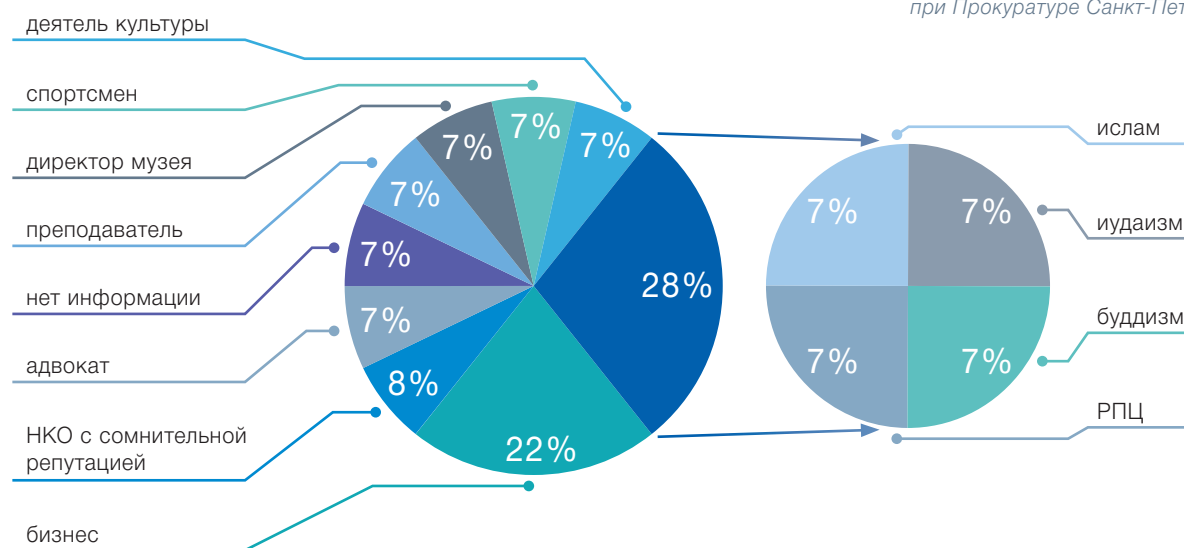
В разделе «Деятельность Общественного совета» на сайте Прокуратуры Санкт-Петербурга опубликованы резолюции Общественного Совета и планы заседаний. За 2015 год опубликованы 2 резолюции, за 2014 год – 4, за 2013 и 2012 годы не опубликовано ни одной, за 2011 год – 4.²⁹¹ Резолюции за 2015 год касались вопросов противодействия коррупции и роста цен.²⁹² В 2014 году резолюции касались взаимодействия некоммерческих организаций и государственных органов, в том числе по вопросам охраны памятников культуры, окружающей среды и безопасности дорожного движения.²⁹³ В 2011 году Общественный совет рассматривал вопросы защиты отдельных категорий населения (лиц без определен-

ного места жительства и несовершеннолетних) и контроля над товариществами собственников жилья.²⁹⁴ Планы заседаний с 2011 по 2015 год недоступны для просмотра.²⁹⁵

Изучение раздела «Аналитических материалов» показывает, что Общественный совет занимался преимущественно организацией турниров по футболу среди воспитанников детских домов.²⁹⁶ В 2012 году ОС подготовил односторонний документ «Общественный контроль за соблюдением миграционного законодательства», в котором предлагал дактилокопировать иностранных граждан при въезде в РФ.²⁹⁷

Состав Общественного совета СПб приведен на рисунке № 10.

Рисунок 10. Состав упраздненного общественного совета при Прокуратуре Санкт-Петербурга



²⁹¹ Резолюции. URL.: <http://www.osprospb.ru/rezolyutsii.html> (последнее посещение: 10.02.2016).

²⁹² Резолюция заседания Общественного совета при Прокуратуре Санкт-Петербурга по вопросу «О взаимодействии правоохранительных органов, общественных организаций и органов исполнительной власти в сфере противодействия коррупции в Санкт-Петербурге». 20.05.2015. URL.: http://www.osprospb.ru/images/stories/resolution_20052015.pdf (последнее посещение: 10.02.2016); Резолюция заседания по вопросу «О механизме воздействия на необоснованный рост цен на жизненно необходимые продукты и товары в Санкт-Петербурге». 20.03.2015. URL.: http://www.osprospb.ru/images/stories/resolution_25032015.pdf (последнее посещение: 10.02.2016).

²⁹³ Резолюция заседания Общественного совета при Прокуратуре Санкт-Петербурга по вопросу «О взаимодействии органов Прокуратуры, общественных организаций, органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды на территории Санкт-Петербурга». 26.06.2014. URL.: <http://www.osprospb.ru/images/stories/26.06.2014.pdf> (последнее посещение: 10.02.2016); Резолюция заседания Общественного совета при Прокуратуре Санкт-Петербурга по вопросу «О взаимодействии органов Прокуратуры, общественных организаций, органов исполнительной власти в сфере охраны памятников истории и культуры Санкт-Петербурга». 22.08.2014. URL.: <http://www.osprospb.ru/images/stories/resul22082014-%20final.pdf> (последнее посещение: 10.02.2016); Резолюция заседания по вопросу «Об общественном и гражданском контроле за состоянием дорожного движения в Санкт-Петербурге». 5.12.2014. URL.: <http://www.osprospb.ru/images/stories/result-05.12.2014.pdf> (последнее посещение: 10.02.2016).

²⁹⁴ Резолюция по итогам заседания по вопросу «О взаимодействии органов Прокуратуры Санкт-Петербурга, общественных организаций и органов социальной защиты населения по реализации мер социальной адаптации лиц без определенного места жительства». 26.10.2011. URL.: <http://www.osprospb.ru/rezolyutsii.html?id=115> (последнее посещение: 10.02.2016); Резолюция по результатам заседания по вопросу «О взаимодействии органов Прокуратуры Санкт-Петербурга и общественных организаций при реализации мер по защите несовершеннолетних от информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию». 30.06.2011. URL.: <http://www.osprospb.ru/rezolyutsii.html?id=107> (последнее посещение: 10.02.2016); Резолюция по итогам заседания Общественного совета «О мерах повышения гражданской ответственности по контролю за деятельностью товариществ собственников жилья и предупреждению преступлений в сфере жилищно-коммунального хозяйства». 8.04.2011. URL.: <http://www.osprospb.ru/rezolyutsii.html?id=102> (последнее посещение: 10.02.2016).

²⁹⁵ Планы заседаний. URL.: <http://www.osprospb.ru/plan-zasedanij.html> (последнее посещение: 10.02.2016).

²⁹⁶ Аналитические материалы. URL.: <http://www.osprospb.ru/analitika.html> (последнее посещение: 10.02.2016).

²⁹⁷ Общественный контроль за соблюдением миграционного законодательства. 2012 год. URL.: http://www.osprospb.ru/images/stories/obwestvennyy_kontrol_zh_sobludeniem_zakonodatelstva.pdf (последнее посещение: 10.02.2016).

4.2. Главное Следственное Управление Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу (ГСУ СКР по СПб)

ГСУ СКР по СПб является структурным подразделением Следственного комитета РФ, федерального государственного органа, осуществляющего расследование преступлений в соответствии с установленной законодательством РФ подследственностью.²⁹⁸

На сайте ГСУ СКР по СПб нет информации о дате создания Общественного совета.²⁹⁹ В положении об Общественном совете указывается, что он является совещательным органом, решения которого носят рекомендательный характер.³⁰⁰ Совет обеспечивает взаимодействие гражданского общества с ГСУ СКР по СПб; его создание является реализацией принципа гласности и открытости правоохранительных органов и необходимо для «повышения духовно-нравственного потенциала сотрудников Главного следственного управления».³⁰¹ Общественный совет формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан РФ, а его персональный состав утверждается приказом руководителя ГСУ СКР по СПб.³⁰²

В составе Совета – 16 членов (его состав см. на рисунке № 11).

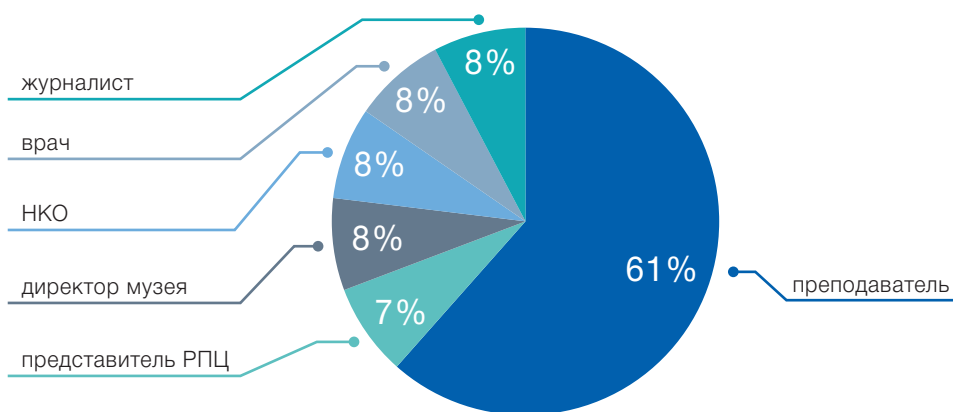
В состав упраздненного Общественного совета при Прокуратуре Санкт-Петербурга и в состав Общественного совета ГСУ СКР по СПб входила Филоненко Анна Леони-

довна, председатель «Центра общественного контроля».³⁰³ Из 8 преподавателей, входящих в состав Общественного совета, 4 – преподаватели одного университета (Российского государственного педагогического университета им. Герцена). Обращает на себя внимание, что в составе Совета есть один представитель религии, и эта религия – православие, что ставит в неравное положение другие религии и показывает явное расположение ГСУ СКР по СПб к представителям только одной религии.

Опубликованы два отчета о деятельности Совета за 2010 и 2011 годы и одна информационная справка об исполнении решений, принятых на заседаниях Общественного совета в 2009 году.³⁰⁴ В отчетах в основном дублируется информация из резолюций, а также перечисляются спортивные достижения и мероприятия.³⁰⁵ Также на сайте опубликованы три памятки: «Если пожилому человеку угрожает опасность», «Как не стать жертвой грабителя» и «Если вашим детям угрожает опасность».³⁰⁶

Никаких мероприятий или инициатив в сфере противодействия ксенофобии, нетолерантности, дискриминации и борьбе с ППРН в деятельности Совета не обнаружено.

Рисунок 11. Состав Общественного совета при ГСУ СКР по СПб



²⁹⁸ Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации». 28.12.2010, ст. 1 // Российская газета, № 296, 30.12.2010.

²⁹⁹ Общественный совет. URL.: http://spb.sledcom.ru/about/public_con (последнее посещение: 13.02.2016).

³⁰⁰ Положение об Общественном совете при ГСУ СКР по СПб, п. 12 раздел I. URL.: http://spb.sledcom.ru/about/public_con/Polozhenie_ob_Obshhestvennom_sovete_pri (последнее посещение: 13.02.2016).

³⁰¹ Там же, п. 2 раздел I.

³⁰² Там же, пп. 1-2 раздела III.

³⁰³ В Интернете можно найти упоминания этой организации только в связи с совместными проектами по борьбе с коррупцией с государственными органами Санкт-Петербурга, например, URL.: http://start-business.ru/novosti/tsentr_obshchestvennogo_kontrolya_rasskazhet_o_prozrachnosti_goszakupok/ (последнее посещение: 20.03.2016).

³⁰⁴ Отчет о работе. URL.: http://spb.sledcom.ru/about/public_con/Otchet_o_rabote (последнее посещение: 13.02.2016).

³⁰⁵ Там же.

³⁰⁶ Социальная работа. URL.: http://spb.sledcom.ru/about/public_con/Socialnaja_rabota (последнее посещение: 13.02.2016).

4.3. Общественный совет при Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Санкт-Петербургу (ОС при ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и ЛО)

Общественные советы созданы не только при ГУ МВД РФ по СПб, но и при отделениях МВД РФ по районам Санкт-Петербурга. При этом о деятельности «районных» общественных советов можно узнать только из годового отчета о деятельности Общественного совета. В отчете о деятельности Общественного совета приведены такие примеры деятельности «районных общественных советов», как поддержка городского финала по пионерболу и футболу.³⁰⁷

Общественный совет при ГУ МВД РФ по СПб и ЛО создан в 2013 году.³⁰⁸ У Совета есть свой сайт.³⁰⁹ Однако практически вся информация с сайта Совета (за исключением раздела «Новости») приводится на сайте ГУ МВД РФ по СПб и ЛО.³¹⁰ Неясно, зачем надо было такое дублирование информации.

Согласно Положению об Общественном совете, он образован в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан, общественных организаций и органов государственной власти и решения наиболее важных вопросов деятельности ГУ МВД РФ по СПб и ЛО.³¹¹ В его задачи входят привлечение граждан и общественных организаций к реализации государственной политики в сфере безопасности и профилактики правонарушений, участие в подготовке различных инициатив по вопросам деятельности ГУ МВД, общественный контроль за деятельностью полиции, работа с гражданами: информирование о деятельности ГУ МВД РФ по СПб и ЛО и анализ общественного мнения о деятельности ГУ МВД РФ по СПб и ЛО.³¹²

Персональный состав Совета формировался на основе предложений граждан, общественных объединений и организаций, поступивших в ГУ МВД РФ по СПб и ЛО и утверждался приказом ГУ МВД РФ по СПб и ЛО.³¹³

В отличие от Общественного совета при ГСУ СКР по СПб состав Общественного совета при ГУ МВД РФ по СПб более

многочислен: в него входят 43 члена. Большую его часть составляют представители бизнеса (24%), второе место занимают преподаватели (17%) и третье – деятели культуры (10%). Стоит отметить, что у представителей таких религий, как ислам и иудаизм, есть по одному представителю, в то время как православие представляют два церковнослужителя.

Обращает на себя внимание отсутствие правозащитных или даже благотворительных НКО: некоммерческий сектор представлен лишь одной НКО патриотического толка. Вызывает озабоченность тот факт, что о некоторых членах Общественной палаты в открытом доступе невозможно найти данные. Не совсем ясна логика включения в члены Общественного совета вдовы героя РФ; нет опубликованных данных о причинах ее включения в члены Общественного совета; представляется, что тот факт, что лицо является вдовой героя РФ, не должно быть единственной причиной ее включения в члены Совета. Думается, что член Общественного совета должен прежде всего обладать возможностями и навыками по обеспечению диалога и взаимодействия гражданского общества и представителей государственных органов. Члены Общественного совета, о которых невозможно найти дополнительных данных об их текущей общественной деятельности (представители бизнеса, вдова героя, пенсионеры, врачи), вызывают вопросы к порядку формирования Совета. Подробнее состав Общественного совета см. на рисунке № 12.

На сайте Общественного совета опубликован план работы на 2016 год.³¹⁴ Согласно этому плану его работа состоит в проведении заседаний Общественного совета, его Президиума и рабочих групп,³¹⁵ приеме граждан,³¹⁶ посещениях органов полиции,³¹⁷ организации анализа мнения граждан о работе полиции,³¹⁸ участии членов Совета в работе государственных органов,³¹⁹ участии в тренингах сотрудников по-

³⁰⁷ Отчет о деятельности Общественного совета за 2015 год.

³⁰⁸ Приказ Начальника Главного управления Министерства внутренних дел России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области «Об образовании общественного совета при Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области» № 682. 14.10.2013 (в редакции Приказа от 20.06.2014 № 448). URL.: <https://78.xn--b1aew.xn--p1ai/os/akti> (последнее посещение: 20.04.2016).

³⁰⁹ Сайт Общественного совета при Главном управлении Министерства внутренних дел России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. URL.: <http://os-gumvd.ru/> (последнее посещение: 20.04.2016).

³¹⁰ Общественный совет. URL.: <https://78.xn--b1aew.xn--p1ai/os> (последнее посещение: 20.04.2016).

³¹¹ Приложение № 2 «Положение об Общественном совете при Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области» к Приказу Начальника Главного управления Министерства внутренних дел России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области «Об образовании общественного совета при Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области» № 682. 14.10.2013 (в редакции Приказа от 20.06.2014 № 448), п. 1.1.

³¹² Положение об Общественном совете при Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, пп. 2.1.1-2.1.6.

³¹³ Там же, п. 3.5.

³¹⁴ План работы Общественного совета при Главном управлении Министерства внутренних дел России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области на 2016 год. URL.: <http://os-gumvd.ru/plan-raboty/> (последнее посещение: 20.04.2016).

³¹⁵ Там же, пп. 1-3.

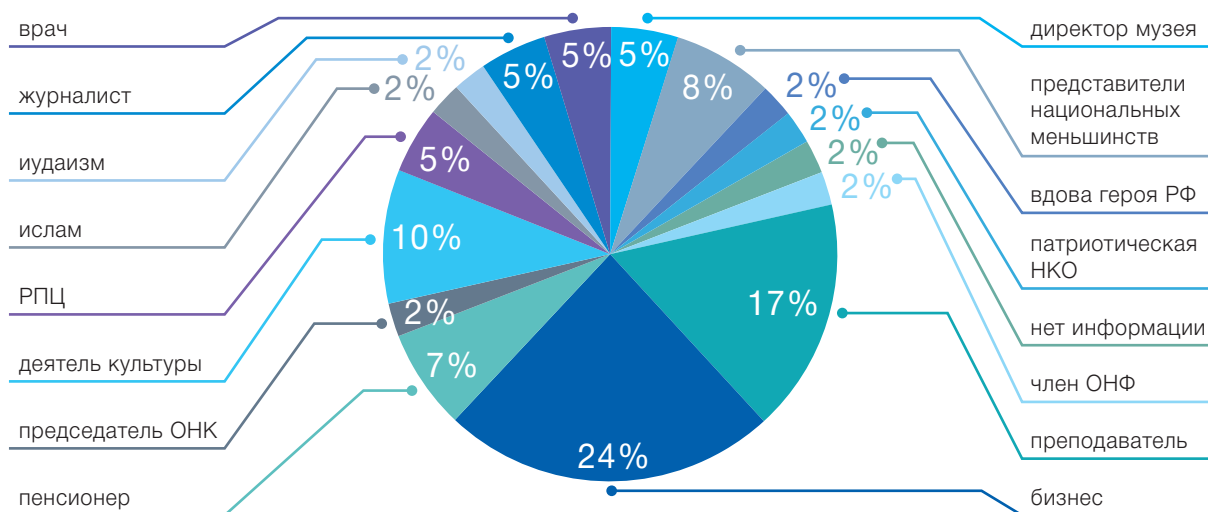
³¹⁶ Там же, пп. 4-6.

³¹⁷ Там же, пп. 7, 9.

³¹⁸ Там же, п. 8.

³¹⁹ Там же, пп. 11, 23.

Рисунок 12. Состав Общественного совета при ГУ МВД РФ по СПб и ЛО



лиции,³²⁰ участии в публичных мероприятиях, посвященных памяти погибших сотрудников полиции, спортивным и информационно-пропагандистским событиям и др.³²¹ Кроме того, в его задачи входят «организация членами Общественного совета оказания лечебно-консультативной помощи коллегам, обеспечивающим оказание медицинской помощи сотрудникам органов исполнительной власти в сфере внутренних дел»,³²² участие в общественных патрулях,³²³ работа со СМИ и с наполнением сайта Общественного совета.³²⁴

К сфере борьбы с нетолерантностью, ксенофобией, расизмом, дискриминацией и ППРН из запланированных на 2016 год мероприятий можно отнести «проведение членами Общественного совета открытых «Уроков дружелюбия» для обучающихся образовательных организаций» (при этом их программа и состав экспертов не опубликованы).³²⁵ Члены Общественного совета проводят также тренинги с сотрудниками полиции «по проблемам гармонизации межнациональных отношений и межрелигиозного диалога».³²⁶

На сайте Общественного совета информация о его работе представлена в виде информации о заседаниях Общественного совета, Президиума Общественного совета и рабочих групп.³²⁷

Описание деятельности рабочих групп ограничено названием рабочей группы и указанием ее руководителя.³²⁸ В составе Общественного совета образовано 7 рабочих групп, среди них – рабочая группа по межнациональным и конфессиональным вопросам. У каждой группы есть свой отдельный сайт, где представлена информация о членах рабочей

группы и ее проектах. Состав каждой группы насчитывает 7 членов (в каждой – равное количество представителей религий и национальностей); однако некоторое недоумение вызывает включение в состав рабочей группы директора ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга». В составе традиционно представлены следующие религии: ислам, православие и иудаизм. Подробнее см. рисунок № 13.

Опубликована информация о следующих проектах рабочей группы: конкурс рефератов «Великая Отечественная война: путь к общей Победе» (мероприятие посвящено 70-летию войны, из чего можно сделать вывод, что итоги конкурса были подведены в 2015 году); конференция «Духовный мир традиционных конфессий», состоявшаяся в 2014 году; фильм «Тогда все были равны...» (дата создания неизвестна); «Уроки дружелюбия» (проект начался в 2014 году и продолжается на настоящий момент, как это можно видеть из плана работы Общественного совета на 2016 год).³²⁹ Из краткого описания этих проектов и их названий можно сделать вывод, что рабочая группа нацелена прежде всего на просветительскую работу с молодежью в вопросах патриотизма и традиционных религий.

Необходимо отметить, что в составе Общественного совета есть рабочие группы, занимающиеся профилактикой преступлений, а также совершенствованием законодательства, однако у них нет отдельного сайта; информацию об их деятельности теоретически можно почерпнуть из документов заседаний Общественного совета и его Президиума, однако в опубликованных документах деятельность этих рабочих групп не упоминается.

³²⁰ Там же, пп. 12, 22.

³²¹ Там же, пп. 13-14, 16, 18-20, 25-26.

³²² Там же, п. 15.

³²³ Там же, п. 17.

³²⁴ Там же, пп. 19, 27-28.

³²⁵ Там же, п. 20.

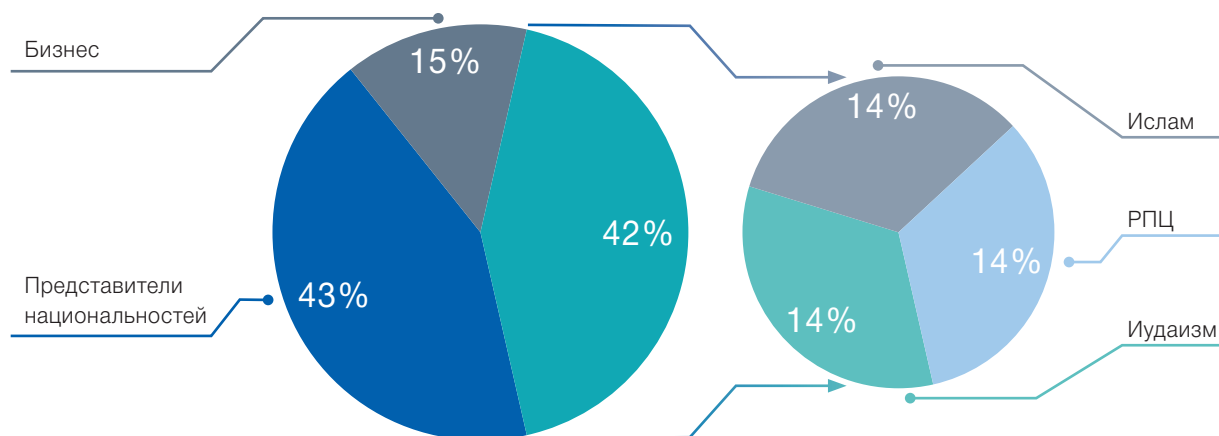
³²⁶ Там же, п. 22.

³²⁷ Заседания. URL.: <http://os-gumvd.ru/zasedaniya/> (последнее посещение: 10.05.2016).

³²⁸ Информация о деятельности, в том числе о заседаниях рабочих групп. URL.: <http://os-gumvd.ru/informaciya-o-deyatelnosti-v-tom-chisle-o-zasedaniyax-rabochix-grupp/> (последнее посещение: 10.05.2016).

³²⁹ Петербург. Мы вместе. URL.: <http://www.mnogonas.org/> (последнее посещение: 10.05.2016).

Рисунок 13. Состав рабочей группы по межнациональным и конфессиональным вопросам



На сайте Общественного совета опубликована информация о двух заседаниях за 2015 год и об одном заседании за 2016 год, повестки заседаний и протоколы. Тексты докладов выступающих на сайте не размещаются. На заседаниях 2015 года обсуждались итоги работы Общественного совета за 2014 год, деятельность Совета и его рабочих групп в первом полугодии 2015 года, в том числе взаимодействие Общественного совета с органами полиции.³³⁰

В документах о заседании от 27 апреля 2016 года опубликована только повестка заседания, но не протокол. Из повестки следует, что на первом заседании в 2016 году Общественный совет рассматривал итоги работы Общественного совета, Президиума и рабочих групп за второе полугодие 2015 года и первый квартал 2016 года, а также план работы на 2016 год.³³¹

Опубликованная информация о деятельности Президиума Общественного совета ограничивается 2015 годом. При этом протокол заседания от 10 октября 2015 года не опубликован. Во время своих заседаний Президиум рассматривал вопросы деятельности Общественного совета и его рабочих групп, заслушивал доклады о проблемах соблюдения прав лиц, в отношении которых была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, о результатах рассмотрения своего обращения по вопросу опубликования информации на сайтах органов полиции, вопросы безопасности дорожного видения, вопросы деятельности

общественных советов при отделах МВД РФ по районам Санкт-Петербурга и итоги реализации проектов Общественного совета.³³² В протоколах Общественного совета отображаются принятые Советом решения, например: представить информацию о выявленных нарушениях прав задержанных или соблюдении правил опубликования информации в отделах полиции, проработать вопрос об организации проверок мест лишения свободы.³³³

Отчеты о деятельности Общественного совета опубликованы только на сайте ГУ МВД РФ по СПб и ЛО, но не на сайте самого Совета.³³⁴ Из Отчета за 2015 года можно узнать, что Общественный совет провел в 2015 году 8 заседаний, то есть информация о 5 заседаниях не опубликована.³³⁵ Также в Отчете указано, что с участием членов Общественного совета проведено 225 мероприятий, 20 членов Общественного совета навестили отделы полиции и места лишения свободы,³³⁶ внесли 12 предложений по совершенствованию деятельности полиции, подали 104 ходатайства о проведении проверок соблюдения сотрудниками органов внутренних дел прав, свобод и законных интересов граждан и рассмотрели 138 обращений граждан.³³⁷ Часть мероприятий связана с детско-юношескими досуговыми, физкультурными и просветительскими мероприятиями, другая часть – с общественным контролем мест лишения свободы, а также с работой по обращениям граждан.³³⁸

³³⁰ Повестка и протокол заседания от 6.02.2015 и повестка и протокол заседания от 2.07.2015. URL.: <http://os-gumvd.ru/informaciya-o-zasedaniyah-obshhestvennogo-soveta/> (последнее посещение: 10.05.2016).

³³¹ Там же, протокол заседания от 27.04.2016.

³³² Повестка заседания от 1.04.2015. URL.: <http://os-gumvd.ru/povestka/> (последнее посещение: 10.05.2016); Повестка заседания от 28.04.2015. URL.: <http://os-gumvd.ru/povestka-zasedaniya-28-aprelya-2015-goda/> (последнее посещение: 10.05.2016); Повестка заседания от 14.10.2015. URL.: <http://os-gumvd.ru/povestka-zasedaniya-10-oktyabrya-2015-goda/> (последнее посещение: 10.05.2016).

³³³ Протокол заседания от 1.04.2015. URL.: <http://os-gumvd.ru/protokol-zasedaniya-ot-1-aprelya-2015-goda/> (последнее посещение: 10.05.2016).

³³⁴ Общественный совет. URL.: <https://78.xn--b1aew.xn--p1ai/os> (последнее посещение: 10.05.2016).

³³⁵ Отчет о деятельности Общественного совета при ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. URL.: https://78.xn--b1aew.xn--p1ai/os/otchet_2015 (последнее посещение: 10.05.2016).

³³⁶ Из текста Отчета можно заключить, что как минимум одно посещение мест лишения свободы – «торжественное открытие нового здания изолятора временного содержания в Бокситогорском районе Ленинградской области», то есть не связанное с проверкой соблюдения прав и свобод человека в местах лишения свободы.

³³⁷ Там же.

³³⁸ Там же.

ВЫВОД:

Есть ряд исполнительных и рабочих органов, о деятельности которых в рассматриваемой сфере почти ничего не известно. Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности также исполняет Подпрограмму 3 (в частности, Комитет должен проработать вопрос по адаптации мигрантов), но так как информация о ходе реализации Подпрограммы 3 не публикуется, то деятельность Комитета по этой теме оценить невозможно. Консультативный совет по вопросам реализации государственной национальной политики в Санкт-Петербурге и Межведомственная комиссия по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при Правительстве не публикуют информацию о своей текущей работе. В описании деятельности Общественной палаты СПб также не удалось найти никаких упоминаний вопросов борьбы с ППРН и дискриминацией.

От недостаточно информативных сайтов вышеуказанных органов резко отличается сайт Уполномоченного по правам человека в СПб. Также Уполномоченного отличает и состав Консультативного совета при нем: в составе Совета большую часть занимают представители правозащитных НКО, общественные деятели и юристы. Такой состав не является характерным для рассмотренных общественных советов и других общественных консультативных органов в РФ и двух ее субъектах. Из опубликованных сведений о деятельности Уполномоченного видно, что он работает по обращениям иностранных граждан о нарушении их прав, в том числе дискриминации, собирает информацию о таких нарушениях, анализирует ее и публикует в своем годовом отчете в отдельных разделах.

На уровне Санкт-Петербурга была рассмотрена деятельность общественных консультативных органов при правоохранительных органах Санкт-Петербурга. При Прокуратуре СПб был создан Общественный совет, однако позже он был упразднен. Причиной, вероятно, была сомнительная полезность этого органа, так как основным видом его деятельности была организация детских футбольных соревнований – хорошая цель, но не имеющая никакого отношения к задачам Прокуратуры.

За год до ликвидации Общественного совета в рамках Прокуратуры был создан Отдел по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму, в задачи которого входит предупреждение правонарушений в сфере межнациональных отношений. К сожалению, его деятельность нельзя оценить, так как никакой опубликованной информации о работе Отдела нет.

Общественный совет при ГСУ СКР по СПб вызывает вопросы к своему составу. Большинство составляют преподаватели ВУЗов, при этом часть из них относятся к одному и тому же ВУЗу. Совет не занимается вопросами борьбы с ППРН и дискриминацией.

К составу Общественного совета при ГУ МВД РФ по СПб тоже есть вопросы. Его большинство – представители бизнеса, в то время как НКО представлены всего одной организацией, которая к тому же является не правозащитной, а патриотической. В рассматриваемой сфере члены Общественного совета проводят «Уроки дружелюбия» для всех желающих и тренинги по проблемам гармонизации межнациональных отношений для сотрудников полиции, а также разнообразные культурные мероприятия для молодежи.

Таким образом, общественные советы при правоохранительных органах Санкт-Петербурга в основном занимаются общественным контролем над местами лишения свободы, организацией и участием в публичных мероприятиях и работой с обращениями граждан. Они не рассматривают работу по борьбе с ксенофобией, расизмом, нетолерантностью, дискриминацией и ППРН как приоритетное направление своей деятельности, не предпринимают никаких специальных мер в этой сфере.

Федеральное и региональное законодательство и законодательство Санкт-Петербурга: стратегии и программы по борьбе с преступлениями на почве расовой ненависти и дискриминацией по национальному признаку

В настоящей главе будут рассмотрены государственные стратегии и программы, а также федеральное законодательство, затрагивающее вопросы борьбы с ксенофобией, расизмом, нетолерантностью, дискриминацией и ППРН. Изучение стратегий, лежащих в связанной с ППРН сфере, покажет, осознают ли власти проблему ППРН и какие пути видят для ее решения. Государственные программы содержат сведения о конкретных мерах по борьбе с ППРН, которые должны приниматься в рамках государственных стратегий конкретными государственными органами и учреждениями с указанием выделяемого на эти меры финансирования. Программы оцениваются с учетом следующих факторов: на достижение каких целей в рассматриваемой сфере они рассчитаны, какие в них предлагаются меры, на какую аудиторию они рассчитаны и как планируется оценивать их эффективность. Источниками информации о программах также являются опубликованные отчеты об их реализации и другие открытые источники: материалы государственных органов, сайты программ, сообщения СМИ, а также ответы государственных органов на наши запросы о предоставлении информации.

Анализ финансирования не входит в предмет рассмотрения настоящего Отчета; суммы, заложенные на те или иные меры, указываются только в тех случаях, когда нет необходимости в экспертных знаниях и достаточно обычной логики для оценки адекватности заложенных на реализацию программ средств.

Так как для оценки стратегий и программ необходим контекст, то мы рассмотрим федеральное законодательство и законопроекты по интересующей нас теме. Федеральное законодательство в этой области состоит из уголовного законодательства, криминализирующего ППРН, и доку-

ментов стратегического планирования. В России руководство государственной политикой в сфере стратегического планирования осуществляется Президентом РФ, который «утверждает (одобряет) документы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и по другим вопросам, находящимся в ведении Президента Российской Федерации, определяет порядок их разработки и корректировки».³³⁹ Федеральное собрание обсуждает стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации³⁴⁰. Правительство РФ утверждает документы стратегического планирования по вопросам, находящимся в его ведении³⁴¹. Другие государственные органы участвуют в стратегическом планировании в рамках своих полномочий.

Стоит отметить, что законодательство о стратегическом планировании на настоящий момент разработано не полностью. Так, например, не принята Стратегия социально-экономического развития РФ, которая является «основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации».³⁴² Вместо нее на настоящий момент действует Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ, принятая Правительством РФ в 2008 году.³⁴³

Для достижения целей, сформулированных в стратегиях, разрабатываются государственные программы РФ.³⁴⁴ Субъекты РФ также разрабатывают стратегии и программы их реализации на своем уровне.³⁴⁵ Стратегии и программы Ленинградской области и Санкт-Петербурга будут рассмотрены в следующих параграфах.

³³⁹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», ч. 1 (1, 5) ст. 10.

³⁴⁰ Там же, ч. 2 ст. 10.

³⁴¹ Там же, ч. 3 (1) ст. 10.

³⁴² Там же, ч. 8 ст. 16.

³⁴³ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Собрание законодательства РФ, 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

³⁴⁴ Там же, ч. 1 ст. 28.

³⁴⁵ Там же, ст. 32, 37.

Параграф 1.

Федеральные стратегии и программы

1.1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации

Принятая в 2008 году Концепция ставит своей целью «определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008-2020 годы) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе».³⁴⁶

Из-за того, что документ был принят довольно давно, и стратегия национальной безопасности за это время серьезно по-

менялась, документ оперирует другими терминами и имеет несколько другие приоритеты. Так, в ней ничего не говорится о расовой нетерпимости, ксенофобии, расизме, межнациональных и межконфессиональных отношениях; понятие толерантности упоминается как общественная ценность, которую нужно популяризировать среди молодежи.³⁴⁷ Таким образом, Концепция не ставит своим приоритетом противодействие расизму и ксенофобии, борьбу с ППРН.

1.2. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации

Стратегия национальной безопасности РФ утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Стратегия дает следующее определение безопасности: «Национальная безопасность Российской Федерации (далее – национальная безопасность) – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее – граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности».³⁴⁸

Как следует из этого определения, безопасность достигается тогда, когда защищенным себя чувствует человек, живущий в этом государстве; при этом государство и общество также должны быть в «состоянии защищенности». Однако дальнейшее изучение Стратегии показывает, что приоритет

в защите имеет все-таки государство, а не человек. Так, помимо видов национальной безопасности Стратегия выделяет также национальные интересы и национальные приоритеты, используемые для реализации национальных интересов. Однако в структуре Стратегии национальной безопасности имеют значение приоритеты, первыми из которых называются оборона страны и государственная и общественная безопасность. Это свидетельствует о том, что разработчики Стратегии понимают безопасность как прежде всего безопасность государства, его границ, отсутствие войн с другими государствами. Тем не менее укрепление национального согласия является одним из национальных интересов.³⁴⁹

Укрепление межнационального согласия упоминается в контексте государственной и общественной безопасности и культуры.³⁵⁰ Одной из основных угроз безопасности является деятельность «радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию».³⁵¹ В особую группу угроз выделены распространение и пропаганда идеологии фашизма, экстремизма в Интернете.³⁵² В группе угроз в области культуры стратегия выделяет «ослабление единства многонационального народа Российской Федерации путем внешней культурной и информационной экспансии... пропаганды... расовой, национальной и религиозной нетерпимости».³⁵³

³⁴⁶ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, абз. 2. Введения.

³⁴⁷ Там же, раздел 9 «Молодежная политика».

³⁴⁸ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», п. 6.

³⁴⁹ Там же, п. 30.

³⁵⁰ Там же, абз. 3, п. 47, 80-82.

³⁵¹ Там же, п. 43.

³⁵² Там же.

³⁵³ Там же, п. 79.

В Стратегии отмечается, что в целях обеспечения безопасности «создаются механизмы предупреждения и нейтрализации социальных и межнациональных конфликтов», а также «принимаются меры для повышения защищенности граждан и общества от деструктивного информационного воздействия со стороны экстремистских и террористических организаций».³⁵⁴

Согласно Стратегии культурная и национальная политика призвана обеспечить национальную, религиозную и расовую терпимость, воспитать взаимное уважение народов России, она направлена на «развитие межнациональных и межрегиональных культурных связей»³⁵⁵. Укреплению безопасности в области культуры способствуют «осуществление контроля

в информационной сфере и недопущение распространения продукции экстремистского содержания, пропаганды насилия, расовой, религиозной и межнациональной нетерпимости»³⁵⁶.

Миграция упоминается в Стратегии в контексте угрозы: незаконная миграция угрожает национальной безопасности в сфере экономики.³⁵⁷ Борьба с ней для России – задача в сфере международного сотрудничества.³⁵⁸

Таким образом, Стратегия национальной безопасности РФ понимает межнациональный мир как одно из условий национальной безопасности РФ. Для его поддержания, согласно Стратегии, необходимо бороться с межнациональными конфликтами, особенно с проявлениями национализма, фашизма и экстремизма.

1.3. Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года

Стратегия утверждена указом Президента РФ от 19 декабря 2012 года № 1666 «О стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года».

Среди целей на первое место Стратегия ставит «упрочение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа РФ»; затем следуют цели, направленные на предотвращение межнациональных конфликтов:

- «б) сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России;
- в) гармонизация национальных и межнациональных (межэтнических) отношений;
- г) обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств».³⁵⁹

Выделяется и цель в области миграции: «успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов».³⁶⁰

Стратегия выделяет 18 основных принципов государственной национальной политики РФ.³⁶¹

Среди задач по обеспечению равноправия граждан Стратегия называет:

- «обеспечение реализации принципа равноправия граждан независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств при приеме на работу, при замещении должностей государственной и муниципальной службы, должностей в правоохранительных органах и в судебной системе, при формировании кадрового резерва на федеральном и региональном уровнях;
- создание условий для свободного определения гражданами своей национальной принадлежности;

- принятие мер по недопущению проявлений дискриминации в отношении граждан различной национальной принадлежности при осуществлении государственными и муниципальными органами и организациями своей деятельности».³⁶²

Список задач по обеспечению межнационального мира и согласия, гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений:

- «определение в качестве приоритетных задач в сфере государственной национальной политики Российской Федерации для государственных и муниципальных органов и их должностных лиц вопросов, связанных с поддержанием межнационального мира и согласия, гармонизацией межнациональных отношений, профилактикой возникновения конфликтных ситуаций, содействием диалогу между представителями различных этнических общностей;
- установление ответственности должностных лиц государственных и муниципальных органов за состояние межнациональных отношений на соответствующих территориях, а также мер стимулирования указанных лиц;
- формирование в обществе обстановки нетерпимости к пропаганде и распространению идей экстремизма, ксенофобии, национальной исключительности, направленных на подрыв общественно-политической стабильности, национального мира и согласия;
- совершенствование правовых основ научного и экспертного обеспечения раннего предупреждения межнациональных конфликтов, проявлений агрессивного национализма и связанных с ними криминальных проявлений, массовых беспорядков, проявлений экстремизма и терроризма;
- принятие правовых и организационных мер по предотвращению и пресечению деятельности, направленной на возрождение националистической идеологии, воспроизводящей идеи нацизма, на обеление этих идей;

³⁵⁴ Там же, п. 47.

³⁵⁵ Там же, п. 80.

³⁵⁶ Там же, п. 82.

³⁵⁷ Там же, п. 56.

³⁵⁸ Там же, п. 90.

³⁵⁹ Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 «О стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года», п. 17.

³⁶⁰ Там же.

³⁶¹ Там же, п. 19.

³⁶² Там же, п. 21, пп. б.

- вовлечение этнокультурных и общественных объединений, религиозных организаций в деятельность по развитию межнационального и межконфессионального диалога, возрождению семейных ценностей, противодействию экстремизму, национальной и религиозной нетерпимости;
 - организация с участием институтов гражданского общества и интернет-провайдеров противодействия пропаганде идей экстремизма в социальных сетях;
 - предотвращение и пресечение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, разжигание расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;
 - определение полномочий и ответственности руководителей и иных должностных лиц государственных и муниципальных органов в сфере профилактики и пресечения межнациональной (межэтнической) и межконфессиональной напряженности и конфликтов;
 - создание государственной и муниципальной систем мониторинга состояния межэтнических отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций; эти системы должны базироваться на диверсификации источников информации и обеспечивать возможность оперативного реагирования на возникновение конфликтных и предконфликтных ситуаций в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях;
 - реализация мер правового и информационного характера по профилактике недобросовестного использования этнического фактора в избирательном процессе и в партийных программах;
 - учет этнических и религиозных аспектов в работе с личным составом Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, органов внутренних дел Российской Федерации, мониторинг состояния межнациональных отношений в воинских коллективах и районах дислокации воинских частей».³⁶³
- К задачам по формированию системы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов относятся:
- «создание экономических и социальных условий для добровольного переселения в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, а также для переселения граждан РФ в другие регионы в целях их освоения;
 - решение при реализации Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года социально-экономических и демографических задач с учетом интересов и этнокультурных традиций народов РФ;
 - содействие в процессе социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов (при их готовности) развитию речевого взаимодействия, межкультурному общению в целях повышения уровня доверия между гражданами и искоренения национальной и расовой нетерпимости;
 - противодействие формированию замкнутых анклавов мигрантов по этническому признаку;
 - обеспечение взаимодействия государственных и муниципальных органов с общественными объединениями, способствующими социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;
 - стимулирование создания в странах происхождения мигрантов курсов по изучению русского языка, истории России и основ законодательства РФ;
 - совершенствование системы мер, обеспечивающих уважительное отношение мигрантов к культуре и традициям принимающего сообщества;
 - использование потенциала и опыта регулирования евразийских интеграционных процессов при реализации государственной миграционной политики РФ;
 - укрепление роли национальных общественных объединений, национально-культурных автономий в социальной и культурной адаптации мигрантов на основе использования инфраструктуры культурных и учебных центров;
 - обеспечение на основе государственно-частного партнерства участия общественных объединений и религиозных организаций в деятельности многофункциональных культурно-образовательных интеграционных центров, в которых мигранты получают юридические и бытовые услуги, обучаются русскому языку, знакомятся с российской культурой, историей и основами законодательства РФ».³⁶⁴
- Особое внимание Стратегия уделяет патриотическому воспитанию.³⁶⁵
- В 2013 году был утвержден план мероприятий по реализации в 2013-2015 годах Стратегии.³⁶⁶ В 2015 году был принят новый план реализации Стратегии на 2016-2018 годы.

³⁶³ Там же, пп. в.

³⁶⁴ Там же, пп. ж.

³⁶⁵ Там же, пп. е.

³⁶⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1226-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2013-2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». 15.07.2013. URL.: <http://government.ru/media/files/41d47a99d97a4ea0ebf3.pdf> (последнее посещение: 16.03.2016).

1.4. План реализации Стратегии национальной государственной политики РФ

23 декабря 2015 года Правительство РФ утвердило план реализации Стратегии национальной государственной политики РФ.³⁶⁷ Мероприятия в плане сгруппированы по 12 разделам; наибольший интерес с точки зрения рассматриваемой сферы представляют собой разделы «обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений», «создание условий для социальной культурной адаптации и интеграции мигрантов».

Обеспечивать межнациональный мир и согласие планируется путем постоянного мониторинга состояния межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов, который осуществляет ФАДН, «проведения научно-исследовательских работ, направленных на изучение состояния межнациональных отношений и эффективности мер по предупреждению и пресечению межэтнических конфликтов», проведения социологических исследований по теме, проверок НКО и религиозных объединений на экстремизм, проведения публичных мероприятий типа конференций и «круглых столов» по теме противодействия ксенофобии.³⁶⁸

Создать условия для интеграции мигрантов планируется посредством реализации государственной программы по переселению соотечественников в Россию, оказания финансовой поддержки социально ориентированным НКО, занимающимся интеграцией мигрантов, проведения социологических исследований по вопросам интеграции мигрантов, организация различных публичных мероприятий по теме, продвижения и разработки мобильных приложений для изучения русского языка, истории и права мигрантами, содействия созданию центров изучения русского языка в странах СНГ.³⁶⁹

К соотечественникам относятся граждане РФ, постоянно проживающие за рубежом, а также «лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства; выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства».³⁷⁰ Соотечественники имеют право на свободный выбор места проживания, ограниченное условиями региональных программ: субъекты РФ могут «отсрочить» прием соотечественников.³⁷¹ Переехавший в Россию соотечественник имеет право на получение вида на жительство вне квот и получение гражданства РФ в упрощенном порядке, на бесплатную медицинскую помощь, компенсацию расходов на переезд в Россию, на по-

лучение «подъемных», на получение пособия по безработице на период до получения гражданства РФ.³⁷² Целями государственной программы по переселению соотечественников является решение экономических и демографических проблем регионов РФ; среди них нет цели интеграции мигрантов как таковой, поэтому представляется сомнительным внесение программы по переселению соотечественников именно в раздел интеграции мигрантов вышеупомянутого Плана.

Остальные меры из этого раздела не носят системного характера. Финансовая поддержка НКО, работающих в сфере социальной интеграции мигрантов, при отсутствии государственных мер по интеграции мигрантов свидетельствует о желании российских властей перенести ответственность за интеграцию мигрантов на плечи НКО, то есть гражданское общество. Сама по себе финансовая поддержка НКО является положительной мерой, однако НКО не могут заменить государство со своим аппаратом, налаженной системой управления и финансовыми возможностями. Представляется необходимой разработка системы мер по интеграции мигрантов на государственном уровне, такой системы, где разработка мобильных приложений для изучения русского языка мигрантами была бы лишь одной из многих и далеко не первоочередных.

Контроль за проведением большинства мероприятий планируется осуществлять на основе количественных индикаторов. Для контроля исполнения меры по совершенствованию законодательства предусмотрен количественный показатель (количество принятых нормативно-правовых актов). Для мероприятий по проведению проверок общественных организаций на экстремизм и мониторинга обращений граждан также избран количественный критерий: количество проверок, количество мер реагирования и количество обращений граждан, наличие (отсутствие) фактов нарушения их прав. Представляется, что количественный показатель не позволяет дать оценку эффективности этой меры; при этом о законах следует говорить с точки зрения их качества: юридической техники, предмета регулирования, отсутствия пробелов в законодательстве и других законотворческих рисков.

В качестве контрольного индикатора мероприятий по проведению социологических исследований планируется анализировать количество исследований, результаты которых внедрены в практику государственного управления. Если в этом индикаторе будет присутствовать и качественный аспект, то, по всей видимости, предпринимаемые государством меры получат необходимую научную обоснованность. Аналогичный критерий предусмотрен для тематических научных работ.

³⁶⁷ Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2015 № 2648-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016-2018 годах Стратегии национальной государственной политики РФ на период до 2025 года», URL.: http://fadn.gov.ru/system/attachments/attach/000/026/925/original/0001201512290053_%281%29.pdf?1451463983 (последнее посещение: 16.05.2016).

³⁶⁸ Там же, пп. 11-15 раздела IV.

³⁶⁹ Там же, пп. 51-56 раздела IX.

³⁷⁰ Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», ст. 1.

³⁷¹ Указ Президента РФ от 14.09.2012 № 1289 (ред. от 14.06.2013) «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», п. 55 раздела VIII.

³⁷² Там же, пп. 19 «б, г», пп. 20 «в-г».

1.5. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года

Утверждена Приказом Президента РФ от 28 ноября 2014 года № 2753 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года».

Стратегия противодействия экстремизму разработана с учетом Стратегии национальной безопасности, опередившей экстремистскую деятельность как одну из угроз безопасности.³⁷³ Стратегия не дает определения экстремизму, но поясняет, что его проявления – это «общественно опасные и противоправные деяния, совершаемые по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды, а также деяния, способствующие возникновению или обострению межнациональных, межконфессиональных и региональных конфликтов».³⁷⁴ Также Стратегия указывает, что экстремизм является угрозой для «межнационального (межэтнического) и межконфессионального согласия»³⁷⁵. К наиболее опасным видам экстремизма Стратегия относит националистический, религиозный и политический, которые «проявляются в возбуждении ненависти либо вражды по признакам пола, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности или принадлежности к какой-либо социальной группе, в том числе путем распространения призывов к насильственным действиям, прежде всего через информационно-телекоммуникационные сети, включая сеть «Интернет», в вовлечении отдельных лиц в деятельность экстремистских организаций или групп, в проведении несогласованных акций, организации массовых беспорядков и совершении террористических актов»³⁷⁶. Стратегия исходит из уже сформировавшегося в российском законодательстве понимания экстремизма как понятия, вмещающего в себя самые разные аспекты: от воспрепятствования законной деятельности государственных органов и насильственного изменения основ конституционного строя РФ, что является политическим преступлением, до преступлений на почве ненависти.³⁷⁷

Целью Стратегии провозглашается «защита основ конституционного строя Российской Федерации, общественной безопасности, прав и свобод граждан от экстремистских угроз».³⁷⁸ Для ее достижения Стратегия ставит среди прочего следующие задачи: «Создание единой государственной системы мониторинга в сфере противодействия экстремизму»; «разработку и осуществление комплекса мер по повышению эффективности профилактики, выявления и пресечения правонарушений и преступлений экстремистской направленности».³⁷⁹

Стратегия выделяет несколько направлений по противодействию экстремизму, среди прочего: в сфере государственной национальной политики, государственной миграционной политики, информационной политики, образования, государственной молодежной политики и государственной культурной политики.³⁸⁰ Стратегия разделена на два этапа: 2015 год и 2016-2024 годы.³⁸¹ На втором этапе планируется, в частности, «прогнозирование развития ситуации в области межнациональных и межконфессиональных отношений в Российской Федерации и возможных экстремистских угроз».³⁸²

К негативным факторам, порождающим экстремизм, Стратегия относит «неконтролируемую (в том числе незаконную) миграцию», которой она предлагает противодействовать путем совершенствования миграционной политики, мер по противодействию незаконной миграции, механизмов депортации, выдворения, реадмиссии иностранных граждан, запрета на въезд в РФ; «программ социальной и культурной интеграции мигрантов в российское общество и их адаптации к условиям жизни в нем с привлечением к реализации и финансированию таких программ работодателей, получающих квоты на привлечение иностранной рабочей силы». Плюсом Стратегии является включение в нее мер по интеграции мигрантов. Планы ее реализации принимаются на уровне субъектов РФ.³⁸³

³⁷³ Приказ Президента РФ от 28.11.2014 № 2753 «Об утверждении стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года», п. 1, адрес в Интернете: <http://www.scrf.gov.ru/documents/16/130.html> (последнее посещение: 18.05.2016).

³⁷⁴ Там же, п. 4 (б).

³⁷⁵ Там же, п. 5.

³⁷⁶ Там же, п. 11.

³⁷⁷ Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», пп. 1 ст. 1.

³⁷⁸ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, п. 23.

³⁷⁹ Там же, п. 26 (а, б).

³⁸⁰ Там же, п. 27 (а, в, г, д, е, ж).

³⁸¹ Там же, пп. 32-33.

³⁸² Там же, п. 33.

³⁸³ Планы мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в РФ до 2025 года принимаются в отдельных субъектах РФ; например, в Республике Коми такой план был принят в августе 2015 года. В нем единственной мерой по интеграции мигрантов является поддержка деятельности «Дома дружбы» Республики Коми (Распоряжение правительства Республики Коми от 12.08.2015 № 321-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в РФ до 2025 года в Республике Коми на 2015-2020 годы» п. 3.6. раздела 3. URL.: <http://docs.cntd.ru/document/428659259> (последнее посещение: 15.05.2016).

1.6. Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»

Программа утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 345.

Цель Программы – «повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также доверия к органам внутренних дел Российской Федерации со стороны населения».³⁸⁴

Среди основных мероприятий Программы к сфере борьбы с ППРН можно отнести такие мероприятия по противодействию экстремизму, как взаимодействие российских правоохранительных органов с правоохранительными органами зарубежных стран и Интерполом.³⁸⁵ Программа не предусматривает специализированных мероприятий по борьбе с ППРН.

В рамках Программы предусмотрено принятие ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».³⁸⁶ 12 марта 2014 года он был принят в первом чтении и в настоящий момент находится на рассмотрении.³⁸⁷ Хотя данный законопроект не упоминает ППРН, он указывает, что среди направлений профилактики преступлений – «создание условий для охраны жизни, здоровья и имущества физических лиц, защиты их прав, свобод и законных интересов, прав и законных интересов юридических лиц, интересов общества и государства и обеспечение их реализации».³⁸⁸ Представляется, что это направление должно включать в себя меры по борьбе с ППРН. Законопроект предусматривает, что одной из мер по реализации основных направлений профилактики преступлений является предупреждение незаконной миграции.³⁸⁹

Программа включает в себя Подпрограмму 2 «Полиция», цель которой – «повышение качества и результативности деятельности полиции, направленной на защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности».³⁹⁰

Подпрограмма 2 не ставит специальной задачи по борьбе с преступлениями на почве расовой ненависти (ППРН).³⁹¹ Тем не менее в ней есть указание на борьбу с экстремизмом как на приоритетное направление деятельности.³⁹² Так, например, одним из ожидаемых результатов ее реализации является «увеличение к 2020 году раскрываемости преступлений экстремистской направленности до 90,4 процента»; также в качестве результата предполагается «пресечение фактов распространения материалов, содержащих призывы к социальной, расовой, национальной и религиозной розни, а также экстремистской литературы» без указания количественных показателей.³⁹³

Необходимо отметить широкое использование количественных показателей для оценки реализации программы, например, снижение к 2020 году числа зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений.³⁹⁴

В Отчете о реализации программы за 2015 год приводится много статистики по преступлениям, но отдельных цифр по ППРН нет.³⁹⁵ В отчете отмечается, что полиция продолжает диалог с представителями различных национальностей и национальных объединений, представители полиции принимают участие в различных публичных мероприятиях по развитию гражданского общества и правам человека.³⁹⁶

В Отчете приводится информация о «комплексе мероприятий по противодействию экстремистским проявлениям, связанным с национальной и расовой ненавистью и враждой». Это прежде всего мониторинг информации в Интернете с целью выявления экстремистских материалов.³⁹⁷ В отчете говорится, что в 2015 году заблокированы 2353 «интернет-ресурса, с помощью которых распространялись призывы к расовой и религиозной розни, а также осуществлялась вербовка в ряды радикальных организаций»; из Интернета удалено 228 аудио- и видеофайлов; 413 человека привлечены к уголовной ответственности за распространение экстремистских материалов, 1520 – к административной.³⁹⁸

³⁸⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»». С. 2.

³⁸⁵ Там же, Приложение № 1. С. 16-17.

³⁸⁶ Там же, Приложение № 3. С. 1.

³⁸⁷ Информация о законопроекте № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», официальный сайт Государственной думы «Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности», URL.: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=421465-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=421465-6&02) (последнее посещение: 27.04.2016).

³⁸⁸ Законопроект № 421465-6, пп. 3 ч. ст. 6.

³⁸⁹ Там же, пп. 12 ч. 2 ст. 6.

³⁹⁰ Там же, с. 7.

³⁹¹ Там же.

³⁹² Там же, с. 22.

³⁹³ Там же, с. 6.

³⁹⁴ Там же, пп. 2 Подпрограммы 2. С. 13.

³⁹⁵ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за 2015 год. URL.: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/folder/7404818> (последнее посещение: 15.05.2016).

³⁹⁶ Там же, с. 34.

³⁹⁷ Там же, с. 35.

³⁹⁸ Там же, с. 35.

В Отчете упоминаются также отдельные мероприятия, которые можно отнести к сфере борьбы с ППРН с учетом того, что незаконная миграция объявлена угрозой безопасности РФ.³⁹⁹ В нем приводятся данные об участии российских правоохранительных органов во взаимодействии с компетентными органами государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности (Россия, Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Таджикистан) в комплексе мероприятий под названием «Нелегал-2015», целью которых являлось противодействие незаконной миграции.⁴⁰⁰ Показателями

эффективности этих мероприятий являются количество выявленных нарушений миграции (43.000), количество возбужденных уголовных дел за организацию незаконной миграции (626) и количество выявленных лиц, находящихся в международном розыске.⁴⁰¹ Также в Отчете приводится информация о противодействии этнической преступности.⁴⁰²

На основании этих данных можно сделать вывод, что ППРН не выделяются в отдельное направление деятельности; полиция борется с ними так же, как и с другими правонарушениями.

1.7. Федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)»

Программа утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 года № 718 «О Федеральной целевой программе "Укрепление единства Российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)"» с учетом Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.⁴⁰³

Ответственным органом за реализацию программы является Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН).

Общий объем финансирования Программы составляет 8492,4633 млн. рублей.⁴⁰⁴ Финансирование мероприятий Программы будет осуществляться за счет средств федерального бюджета с привлечением средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Цель и задачи Программы – это «укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации); содействие укреплению гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений; содействие этнокультурному многообразию народов России».⁴⁰⁵

Согласно Программе одними из главных проблем в сфере межэтнических отношений являются: рост националистических настроений, «рост числа внешних трудовых мигрантов и их низкая социокультурная адаптация к условиям принимающего сообщества», «усиление негативного влияния внутренней миграции».⁴⁰⁶

Программа предусматривает:

- мероприятия, направленные на воспитание патриотизма (летние и зимние смены Всероссийского патриотического межнационального форума молодежи «Патриот», проект «Наша общая победа», фотоконкурс «Русская цивилизация»);

- мероприятия с молодежью (этнокультурный лагерь «Диалог культур», поддержка проекта по сбору руководителей молодежных проектов Юга России, поддержка проведения сбора молодых журналистов и блогеров Северо-Кавказского и Южного Федерального округов);
- проведение международных форумов (политологический форум «Российский Кавказ»);
- проведение мероприятий, посвященных культуре различных народов (фестиваль «Цыгане под небом России», конкурс «СМИротворец»; поддержка производства и проката «толерантного» кино, поддержка печатных изданий о культуре народов России, конкурс и выставка «Многонациональная Россия»; мастер-класс учителей национальных языков, поддержка конгресса этнографов и антропологов; культурный форум нацменьшинств; семинар-совещание «Языковая политика в сфере образования»; смотр деятельности центров коренных народов; поддержка региональных программ по этнокультурному многообразию проведения «Всероссийских филармонических сезонов»);
- проведение мониторингов состояния межнациональных отношений, реализации учебного курса «Основы религиозных культур и светской этики»;
- поддержку НКО «в сфере духовно просветительской деятельности».⁴⁰⁷

Как видно из мероприятий Программы, укреплять единство российской нации и этнокультурное развитие народов России планируется путем организации и поддержки различных мероприятий, посвященных в основном культурам национальных меньшинств.

³⁹⁹ Стратегия национальной безопасности РФ, п. 56.

⁴⁰⁰ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы. С. 10 11.

⁴⁰¹ Там же, с. 11.

⁴⁰² Там же.

⁴⁰³ Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2013 № 718 «О Федеральной целевой программе "Укрепление единства Российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)"».

⁴⁰⁴ Паспорт федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)» // Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2013 № 718 «О Федеральной целевой Программе "Укрепление единства Российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)"».

⁴⁰⁵ Там же.

⁴⁰⁶ Там же, раздел I.

⁴⁰⁷ Там же, Приложение № 4.

1.8. Федеральное законодательство

УК РФ не содержит такого преступления, как преступление на почве ненависти, но некоторые статьи УК РФ указывают на мотив национальной ненависти или вражды в качестве обстоятельства, отягчающего уголовную ответственность и квалифицирующее обстоятельство. Разница между этими обстоятельствами в принципе состоит только в месте упоминания в УК РФ: если первое находится в общей части УК РФ, то второе – в его особенной части.

УК РФ предусматривает возможность для любого преступления быть квалифицированным как преступление на почве ненависти, так как такое отягчающее обстоятельство, как «совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы», есть в общей части УК РФ.⁴⁰⁸

В особенной части, например, подпункт «л» части 2 статьи 105 УК РФ устанавливает ответственность за убийство, совершенное «по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы».

Такие же отягчающие мотивы можно найти в:

- подпункте «е» части 2 статьи 111 УК РФ (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью);
- подпункте «е» части 2 статьи 112 УК РФ (умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью);
- подпункте «б» части 2 статьи 115 УК РФ (умышленное причинение легкого вреда здоровью);
- Подпункте «б» части 2 статьи Статья 116 УК РФ (побои);
- подпункте «з» части 2 статьи 117 УК РФ (истязание);
- части 2 статьи 119 УК РФ (угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью);

- части 4 статьи 150 УК РФ (вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления);
- подпункте «б» части 1 и части 4 статьи 213 УК РФ (хулиганство);
- части 2 статьи 214 УК РФ (вандализм);
- подпункте «б» части 2 статьи 244 УК РФ (надругательство над телами умерших и местами их захоронения).

Преступления на почве ненависти криминализируются как экстремистская деятельность; так, абзацы 5, 6 части 1 статьи 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» называют экстремизмом следующие действия:

- «пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии»;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии».

Статья 280 УК РФ криминализует публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, в том числе через Интернет.

Статья 282 УК РФ ставит вне закона «действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенных публично или с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет»».

1.9. Законопроекты в сфере борьбы с ППРН и дискриминацией по национальному признаку

В ходе анализа законотворческой деятельности, нам не удалось найти законопроектов, посвященных именно борьбе с ксенофобией, нетолерантностью и ППРН, поэтому в настоящий Доклад были помещены те законопроекты, которые направлены на борьбу с правонарушениями и преступлениями в целом, законопроекты в сфере межнациональных отношений и законопроекты в сфере регулирования миграции.

12 марта 2014 года в первом чтении был принят законопроект «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».⁴⁰⁹ Законопроект носит рамочный характер (на момент его внесения субъекты Федерации приняли более чем 130 законов по профилактике правонару-

шений на уровне субъекта)⁴¹⁰ и предлагает урегулировать деятельность субъектов профилактики правонарушений в целях организации и осуществления общей, специальной и индивидуальной профилактики правонарушений. Одной из таких мер является борьба с незаконной миграцией.⁴¹¹ Законопроект предусматривает участие граждан и организаций в деятельности по профилактике преступлений.⁴¹² В течение полутора лет о законопроекте не было ничего слышно. Но в начале июня 2016 года о нем вспомнили, и Государственная дума вместе с Советом Федерации, который одобрил законопроект без обсуждения, приняли Закон во втором и третьем чтении в течение 7 дней, а 23 июня 2016 года Президент РФ подписал законопроект.

⁴⁰⁸ УК РФ, п. 1 (е) ст. 63.

⁴⁰⁹ Законопроект № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». URL.: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=421465-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=421465-6&02) (последнее посещение: 3.05.2016).

⁴¹⁰ Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». С. 2. URL.: [http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/01EEC39879BD9A7643257C520042B369/\\$File/421465-6.PDF?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/01EEC39879BD9A7643257C520042B369/$File/421465-6.PDF?OpenElement) (последнее посещение: 3.05.2016).

⁴¹¹ Законопроект № 421465-6, Op.cit., пп. 12 ч. 2 ст. 6.

⁴¹² Там же, ст. 10.

К спорным моментам Закона следует отнести введение понятия «антиобщественного поведения», которое, очевидно, является наследием советской эпохи. Интересно, что определение понятия «антиобщественного определения» в Законе изменилось. При внесении законопроекта под антиобщественным поведением понималось «систематическое совершение действий, противоречащих принятым в обществе нравственным нормам»; к третьему чтению текст законопроекта изменился, и из Закона уже исчезло понятие систематичности: «антиобщественное поведение – не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц».⁴¹³ В Законе «противодействие незаконной миграции» стало одним из направлений по профилактике правонарушений.⁴¹⁴ Одной из форм профилактического воздействия названа «социальная адаптация».⁴¹⁵ Закон перечисляет те категории лиц, которые, по мнению разработчиков, нуждаются в социальной адаптации, оставляя перечень открытым.⁴¹⁶ В список не включены мигранты и беженцы; исходя из российской правоприменительной практики; представляется, что на мигрантов понятие социальной адаптации распространяться не будет, так как зачастую российские правоприменители руководствуются очень буквальным прочтением Закона, и, если какие-то категории лиц прямо не указаны в Законе, его защита на них не распространяется. Таким образом, мигранты, беженцы и другие лица, не указанные в списке, не могут рассчитывать на социальную адаптацию.

Стоит особо отметить такую форму профилактического воздействия, как «помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми», направленную на разноплановую помощь жертвам преступлений и потенциальным жертвам. Пока неясно, как именно будет работать эта форма профилактического воздействия, какие органы и должностные лица будут ответственны за осуществление такой помощи.

Внесенный 22 апреля 2014 года законопроект «О противодействии реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников и их пособников» все еще находится на рассмотрении в ГД РФ.⁴¹⁷ Данный законопроект дает определение нацизму, нацистским преступникам, пособникам; реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников (последнее через перечень действий); нацистским материалам и символике, а также антинацистской экспертизе.⁴¹⁸ Законопроект предлагает наделить НКО правом на общественный контроль за соблюдением законодательства

о противодействии реабилитации нацизма, в том числе правом на мониторинг соблюдения законодательства в этой сфере, правом на подготовку предложений о совершенствовании законодательства и правом на проведение общественной антинацистской экспертизы.⁴¹⁹ На настоящий момент осуществление таких прав скорее всего привело бы к признанию НКО «иностранными агентами», так как мониторинг соблюдения законодательства и его обсуждение (что необходимо для подготовки предложений об изменении законов), по мнению российских правоприменителей, относятся к политической деятельности. Маловероятно, что данный законопроект будет принят, и работа по нему в настоящий момент фактически заморожена.

Также не ведется работа по внесенному 22 апреля 2014 года законопроекту «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности”».⁴²⁰ Законопроект предлагает дополнить определение экстремистской деятельности положением о «реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников и их пособников».⁴²¹

Другой законопроект, внесенный в ГД 30 сентября 2015 года, все еще находится на рассмотрении. Законопроект № 890385-6 вносит изменения в ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и в ГПК РФ.⁴²² В частности, законопроект предлагает изменить подведомственность по признанию информационных материалов экстремистскими, запретить федеральным судам рассматривать эти дела и наделить полномочиями по рассмотрению этой категории дел только верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, автономных областей и автономных округов.⁴²³ Представляется, что этот законопроект продиктован желанием унифицировать практику применения по данной категории дел и повысить качество вынесенных решений.

6 апреля 2016 года в ГД РФ внесен Законопроект № 1037356-6 «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». В задачу этого нового вида войск входит участие в борьбе с терроризмом.⁴²⁴ Национальная гвардия обладает полномочиями, сходными с полномочиями полиции: по применению мер принуждения, таких как задержание, вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории; оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов; обеспечению режима чрезвычайного положения, правового режима контртеррористической операции; полномочиями по пресечению преступлений, административных правонарушений

⁴¹³ Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», п. 6 ст. 2.

⁴¹⁴ Там же, п. 6 ч. 1 ст. 6.

⁴¹⁵ Там же, п. 7 ч. 1 ст. 17.

⁴¹⁶ Там же, ч. 2 ст. 24.

⁴¹⁷ Законопроект 504872-6 «О противодействии реабилитации нацизма, героизации нацистских преступников и их пособников», URL.: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=504872-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=504872-6&02) (последнее посещение: 3.05.2016).

⁴¹⁸ Там же, ст. 1.

⁴¹⁹ Там же, ст. 7.

⁴²⁰ Законопроект 504840-6 «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности”». URL.: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=504840-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=504840-6&02) (последнее посещение: 3.05.2016).

⁴²¹ Там же.

⁴²² Законопроект № 890385-6 «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности” и статью 263 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». URL.: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=890385-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=890385-6&02) (последнее посещение: 3.05.2016).

⁴²³ Там же.

⁴²⁴ Законопроект № 1037356-6 «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», ч. 1 (3) ст. 2. URL.: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=1037356-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=1037356-6&02) (последнее посещение: 2.05.2016).

⁴²⁵ Там же, пп. 2, 3 ч. 2 ст. 8; пп. 3, 5 части 1 ст. 9.

и противоправных действий, составлению административных протоколов.⁴²⁵ Обеспокоенность вызывает порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия военнослужащими войск национальной гвардии, так как «военнослужащий войск национальной гвардии имеет право не предупреждать о своем намерении применить физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие, если промедление в их применении создает непосредственную угрозу жизни и здоровью гражданина или военнослужащего войск национальной гвардии либо может повлечь за собой иные тяжкие последствия».⁴²⁶ Представляется, что такая формулировка создает большое поле для злоупотреблений.

7 апреля 2016 года в ГД РФ было внесено два законопроекта, ужесточающих ответственность за терроризм и экстремизм.⁴²⁷ Они увеличивают максимальные сроки наказания за совершение ряда преступлений, отменяют все не связанные с лишением свободы виды наказаний по следующим видам составов преступлений: ст. 282 УК РФ (возбуждение ненависти или вражды, а равно унижение человеческого достоинства), ст. 282-1 УК РФ (организация экстремистского сообщества), ст. 282-2 УК РФ (организация деятельности экстремистской организации), ст. 282-3 УК РФ (финансирование экстремистской деятельности), вводят новый состав преступления – содействие экстремистской деятельности. Некоторые положения внесенных законопроектов вызывают озабоченность с точки зрения соблюдения ими прав человека. Так, например, предлагается снизить возраст уголовной ответственности до 14 лет за такие тяжкие преступления, как убийство, изнасилование, и за преступления средней тяжести, например, неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения.⁴²⁸ Также сомнительным представляется положение законопроектов о введении запрета на выезд из РФ гражданам, которым объявлено официальное предупреждение о недопустимости совершения действий, предусмотренных рядом статей УК РФ, имеющих террористическую направленность, а также «имеющим неснятую или непогашенную судимость за совершение сопряженного с осуществлением

террористической деятельности хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 277, 278, 279 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, и (или) преступления экстремистской направленности».⁴²⁹ Эти законопроекты подверглись критике со стороны Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.⁴³⁰ Часть поправок Совет предлагает исключить, а сами законопроекты пересмотреть.⁴³¹

21 апреля 2016 года в Госдуму были внесены законопроекты «О внесении изменения в Федеральный закон “О свободе совести и о религиозных объединениях” (в части определения понятия миссионерская деятельность)».⁴³² 22 апреля 2016 года законопроект был направлен в Комитет ГД РФ по делам общественных объединений и религиозных организаций, который принял решение о представлении законопроекта в ГД РФ. Согласно этому законопроекту миссионерскую длительность могут проводить лишь те организации, которые зарегистрированы в РФ.⁴³³ Представляется, что такое ограничение неизбежно повлечет конфликты как в религиозной, так и в межнациональной сфере.

15 июня 2016 года в ГД РФ был внесен законопроект, предлагающий исключить из УК РФ статью 282.⁴³⁴ Часть 1 статьи 282 УК РФ звучит так: «Действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично или с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети “Интернет”».⁴³⁵ Часть 2 содержит квалифицирующие признаки преступления.

В пояснительной записке к законопроекту депутаты критикуют формулировку статьи, называя ее «нечеткой» и «универсальной», что, по их мнению, позволяет правоприменителям использовать эту статью для «борьбы с лицами, несогласными с действующим политическим курсом».⁴³⁶ Критика, высказанная депутатами, относится скорее к практике правоприменения статьи 282 УК РФ, чем непосредственно к тексту статьи. Так, формулировка статьи 282 УК РФ

⁴²⁶ Там же, п. 4 ст. 16.

⁴²⁷ Законопроект № 1039101-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»; Законопроект № 1039149-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности». Тексты законопроектов и ход их рассмотрения можно проследить на официальном сайте ГД РФ по адресу в Интернете: <http://asozd.duma.gov.ru> (последнее посещение: 2.05.2016).

⁴²⁸ УК РФ, ст. 166.

⁴²⁹ Законопроект № 1039149-6. С. 8.

⁴³⁰ Экспертное заключение о проектах федеральных законов «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»/ URL.: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/3151/> (последнее посещение: 2.05.2016).

⁴³¹ Там же.

⁴³² Законопроект № 1051971-6 «О внесении изменения в Федеральный закон “О свободе совести и о религиозных объединениях” (в части определения понятия миссионерская деятельность)», адрес в Интернете: <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=1051971-6> (последнее посещение: 26.05.2016).

⁴³³ Там же, с. 1.

⁴³⁴ Законопроект № 1099738-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части признания утратившей силу статьи 282 Уголовного кодекса Российской Федерации». URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=1099738-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=1099738-6) (последнее посещение: 16.06.2016).

⁴³⁵ УК РФ, ч. 1 ст. 282.

⁴³⁶ Пояснительная записка к законопроекту № 1099738-6. Там же, с. 2.

не предусматривает привлечения к ответственности за перепост сообщения в социальной сети без цели «возбуждения ненависти либо вражды, а также унижения достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе», а также за анекдоты про блондинок, как считают депутаты. Тем не менее на практике уголовное преследование за «перепосты» и «лайки» случаются все чаще.⁴³⁷ В любом случае внесение в ГД РФ такого законопроекта стоит оценивать позитивно, так как он может послужить возникновению плодотворной дискуссии в кругах высших чиновников и гражданского общества.

Из рассмотренных законопроектов видно, что основные усилия депутатов сосредоточены в сфере противодействия экстремизму путем ужесточения ответственности или изменения подсудности экстремистских дел судам. Также в центре внимания находится сфера борьбы с преступностью: предлагаются новые формы профилактики правонарушений и новый субъект борьбы с преступностью – Национальная гвардия. Можно отметить «замороженный» законопроект о запрете реабилитации нацизма и законопроект об отмене статьи 282 УК РФ, которые скорее всего также не будут приняты. Беспокойство вызывает законопроект о миссионерской деятельности (как ограничивающий свободу совести и потенциально ведущий к религиозным и межнациональным конфликтам).

ВЫВОД:

Борьба с ксенофобией, расизмом и нетолерантностью провозглашается в России на федеральном уровне в стратегических документах. Политика в этой области именуется гармонизацией межнациональных отношений. Меры, перечисленные в программах, включают в себя в основном культурные мероприятия, работу с молодежью и различные конференции по вопросам межнациональных отношений. Борьба с ППРН не входит в число приоритетов государственной политики на федеральном уровне. В программах по профилактике правонарушений нет мер, направленных специально на борьбу с ППРН.

⁴³⁷ Антиэкстремизм в виртуальной России в 2014-2015 годы. Доклад Информационно-аналитического центра "Сова". 2016. URL.: http://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2016/06/d34913/#_ftnref14 (последнее посещение 20.04.2016).

Параграф 2.

Стратегии и программы Ленинградской области

На период 2014-2016 годов в Ленинградской области действуют 16 государственных программ, которые являются механизмом реализации Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2030 года.⁴³⁸ По сравнению с действовавшей ранее Концепцией социально-экономического развития Ленинградской области до 2025 года Стратегия декларирует учет внешнеполитической обстановки и текущего экономического кризиса.⁴³⁹

Отношение к теме борьбы с ППРН имеют две программы: «Безопасность Ленинградской области» и «Устойчивое развитие в Ленинградской области».

Программа «Безопасность Ленинградской области» утверждена в 2013 году.⁴⁴⁰ Она действует с 2014 по 2018 годы.⁴⁴¹

Программа предусматривает три подпрограммы: первая касается обеспечения правопорядка и профилактики правонарушений, вторая – предупреждения чрезвычайных ситуаций, третья – безопасности дорожного движения.

Целью первой подпрограммы является «создание системы профилактики правонарушений и преступлений в Ленинградской области».⁴⁴² В результате реализации программы должна стабилизироваться криминогенная обстановка в Ленинградской области, будут созданы условия для повышения уровня безопасности населения, а также будет создан «один центр военно-патриотического воспитания и подготовки граждан к военной службе с привлечением не менее 2 500 человек ежегодно».⁴⁴³ Представляется, что достижению этого результата должна быть посвящена отдельная программа патриотического воспитания молодежи, но не программа по укреплению безопасности. Это отражает общую тенденцию по воспитанию молодежи в духе патриотизма и милитаризма.

Данная программа не выделяет борьбу с ППРН как отдельную проблему, требующую особого подхода. Программа говорит об экстремизме; это явление явно понимается как синоним терроризма; в него не включаются ППРН как отдельный вид преступлений, требующих особого подхода. Очевидно, нацеленность программы на борьбу с экстремизмом и терроризмом не позволит решить проблему ППРН.

К задачам первой подпрограммы относятся: установка камер видеонаблюдения и систем связи для оповещения полиции, изъятие оружия из незаконного оборота, привлечение населения к участию в охране общественного правопорядка, профилактика безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних, военная подготовка молодежи.⁴⁴⁴

На официальном сайте Администрации ЛО опубликованы два годовых отчета по реализации программы за 2014 и 2015 годы.⁴⁴⁵ В отчете за 2015 год указано, что в рамках реализации Подпрограммы 4 района ЛО были оснащены системой оповещения полиции, состоящей из установки видеокамер и систем связи; около 1 млн. рублей было выплачено гражданам за добровольную сдачу оружия; также в рамках исполнения этой Подпрограммы рассматривается деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.⁴⁴⁶ Как видно из этого Отчета, профилактикой ППРН и борьбой с нетолерантностью данная программа не занимается.

Вторая программа – это Государственная программа Ленинградской области «Устойчивое общественное развитие в Ленинградской области».⁴⁴⁷ Она насчитывает 9 подпрограмм; среди них интерес с точки зрения ППРН вызывают подпрограммы «Гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений в Ленинградской области на 2014-2016 годы», «Профилактика асоциального поведения в молодежной среде на 2014-2016 годы», «Патриотическое воспитание “Область славы!” на 2014-2016 годы» и «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций на 2014-2016 годы».

Подпрограмма «Гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений в Ленинградской области на 2014-2016 годы» нацелена на стабилизацию общественно-политической обстановки в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений.⁴⁴⁸ У Подпрограммы есть две задачи; первая – это укрепление межэтнического и межконфессионального сотрудничества, а вторая – «профилактика межнациональных и межконфессиональных конфликтов посредством информирования и просвещения жителей Ленинградской области о существующих национальных

⁴³⁸ Закон Ленинградской области «О Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года и признании утратившим силу областного закона “О Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года”». 13.07.2016. URL.: <http://docs.cntd.ru/document/456011417> (последнее посещение: 20.04.2016).

⁴³⁹ Там же, п. 1.2.

⁴⁴⁰ Постановление Правительства Ленинградской области «О государственной программе Ленинградской области “Безопасность Ленинградской области”». 6.10.2014.

⁴⁴¹ Там же.

⁴⁴² Там же.

⁴⁴³ Там же.

⁴⁴⁴ Там же.

⁴⁴⁵ Программы и планы Комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области. URL.: <http://www.safety.lenobl.ru/programm/aim/infobispol> (последнее посещение: 20.04.2016).

⁴⁴⁶ Отчет о реализации государственной программы «Безопасность Ленинградской области» за 2015 год. URL.: http://www.safety.lenobl.ru/Files/file/otchet_po_gr_zh_2015_god.pdf (последнее посещение: 20.04.2016).

⁴⁴⁷ Программы и планы Администрации Ленинградской области. URL.: <http://msu.lenobl.ru/programm/gosprogramma> (последнее посещение: 20.04.2016).

⁴⁴⁸ Гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений в Ленинградской области на 2014-2016 годы. Там же.

обычаях, традициях, культурах и религиях».⁴⁴⁹ Среди целевых показателей Подпрограммы называются «количество состоявшихся мероприятий, направленных на инкультурацию мигрантов Ленинградской области», а также «уровень толерантного отношения к представителям другой национальности».⁴⁵⁰

Стоит отметить, что разработчики Подпрограммы изначально исходили из положительной оценки межнациональных отношений в Ленинградской области: «Этноконфессиональная ситуация в Ленинградской области характеризуется как стабильная и прогнозируемая. Сохранение мультикультурной, толерантной среды, в которой живет население Ленинградской области уже многие годы, является приоритетной задачей».⁴⁵¹ Подпрограмма называет следующие факторы, негативно влияющие на межэтническую обстановку:

- «размывание традиционных нравственных ценностей народов Российской Федерации;
- распространенность негативных стереотипов в отношении некоторых народов;
- недостаточная урегулированность миграционных процессов, вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов, не позволяющая в должной мере обеспечить текущие и будущие потребности экономического, социального и демографического развития региона».⁴⁵²

На официальном сайте ответственного за исполнение Подпрограммы Комитета нет единых годовых отчетов за 2014 или 2015 год; есть разрозненные фото- и видеотчеты с мероприятий типа «Сойкинская ярмарка», проведенных в рамках Подпрограммы, выпуски журналов и статей, а также Отчет об оказании консультационных услуг трудовым мигрантам.⁴⁵³ Консультационные услуги представляли собой единичные, однодневные лекции, проведенные в разных муниципальных районах ЛО врачом, культурологом и юристом.⁴⁵⁴ Отчет представляет собой компиляцию из общих сведений о консультациях, фотографий мероприятий и текстов специально подготовленных брошюр; в нем нет историй мигрантов, посетивших мероприятия, и их оценок лекций специалистов. Возможно, включение в Отчет мнений непосредственной целевой аудитории сделало бы его более полезным и информативным.

Одной из целей Подпрограммы «Профилактика асоциального поведения в молодежной среде на 2014-2016 годы» является «формирование толерантного сознания в молодежной среде».⁴⁵⁵ На сайте ответственного за реализацию данной Подпрограммы Комитета по молодежной политике ЛО не опубликован отчет о ее реализации, однако есть Доклад первого

заместителя председателя Комитета по молодежной политике Ленинградской области «Профилактика асоциального поведения молодежи в 2014 году в Ленинградской области. Задачи на 2015 год».⁴⁵⁶ В Докладе упоминается мероприятие, посвященное «формированию культуры межэтнических и межконфессиональных отношений в молодежной среде», в рамках которого 700 молодых людей из ЛО посетили Российский этнографический музей, церкви различных религий в Санкт-Петербурге, а также поиграли в игру «Брейн-Ринг».⁴⁵⁷

Нельзя не отметить программу «Патриотическое воспитание молодежи "Область славы!" на 2014-2016 годы», целью которой является «совершенствование системы патриотического воспитания граждан».⁴⁵⁸ Задачами Подпрограммы являются формирование у молодежи «понимания российского патриотизма, создание позитивного образа героических событий прошлого, формирование идейно-нравственной гражданской позиции по отношению к событиям и явлениям современной жизни», а также обеспечение готовности молодежи служить в армии.⁴⁵⁹ На сайте Комитета по молодежной политике не опубликовано ни одного отчета по итогам ее проведения, зато есть доклад «О ходе подготовки празднования 71-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне на территории Ленинградской области» или доклад председателя Комитета по молодежной политике Ленинградской области О.А. Иванова на итоговой коллегии Комитета по молодежной политике Ленинградской области от 4 февраля 2016 года.⁴⁶⁰

Подпрограмма «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций на 2014-2016 годы» нацелена на:

- совершенствование партнерской модели взаимодействия некоммерческих организаций с органами государственной власти Ленинградской области;
- развитие благотворительной деятельности в регионе, формирование системы волонтерского и добровольческого движения.⁴⁶¹

Из индикаторов и показателей Подпрограммы видно, что ее целевой аудиторией не являются НКО, работающие с мигрантами, жертвами преступлений на почве расовой ненависти, занимающиеся борьбой с нетолерантностью и ксенофобией. В рамках данной Подпрограммы Администрация Ленинградской области поддерживает прежде всего благотворительные НКО, работающие с детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, и детьми из социально незащищенных семей.⁴⁶²

⁴⁴⁹ Паспорт подпрограммы «Гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений в Ленинградской области на 2014-2016 годы». Там же.

⁴⁵⁰ Там же.

⁴⁵¹ Раздел 1 «Общая характеристика, основные проблемы и прогноз развития сферы реализации Подпрограммы». Там же.

⁴⁵² Там же.

⁴⁵³ Программы и планы Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области. URL.: <http://msu.lenobl.ru/programm/aim/otchet> (последнее посещение: 20.04.2016).

⁴⁵⁴ См. подробнее Отчет о реализации мероприятия по оказанию консультационных услуг для мигрантов, проживающих на территории Ленинградской области и занятых на предприятиях Выборгского, Всеволожского, Гатчинского, Ломоносовского, Тосненского муниципальных районов и Сосновоборского городского округа Ленинградской области. URL.: http://msu.lenobl.ru/Files/file/otchet_migrantu.pdf (последнее посещение: 20.04.2016).

⁴⁵⁵ Паспорт подпрограммы «Профилактика асоциального поведения в молодежной среде на 2014-2016 годы». URL.: <http://msu.lenobl.ru/programm/gosprogramma> (последнее посещение: 20.04.2016).

⁴⁵⁶ Доклад первого заместителя председателя Комитета по молодежной политике Ленинградской области «Профилактика асоциального поведения молодежи в 2014 году в Ленинградской области. Задачи на 2015 год». URL.: <http://youth.lenobl.ru/programm/rept?id=39065> (последнее посещение: 20.04.2016).

⁴⁵⁷ Там же.

⁴⁵⁸ Паспорт программы «Патриотическое воспитание молодежи "Область славы!" на 2014-2016 годы». URL.: <http://msu.lenobl.ru/programm/gosprogramma> (последнее посещение: 20.04.2016).

⁴⁵⁹ Там же.

⁴⁶⁰ Доклады, отчеты, официальные выступления руководителей Комитета по молодежной политике Ленинградской области. URL.: <http://youth.lenobl.ru/programm/rept> (последнее посещение: 4.04.2016).

⁴⁶¹ Паспорт подпрограммы «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций на 2014-2016 годы». URL.: <http://msu.lenobl.ru/programm/gosprogramma> (последнее посещение: 4.04.2016).

⁴⁶² Там же.

Комитет по печати и связям с общественностью Ленинградской области опубликовал отчет по реализации двух программ подпрограмм «Общество и власть» и «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций» за 2014 год;⁴⁶³ за 2015 год отчетов нет. Среди результатов реализации программы в Отчете названы оказание поддержки 79 социально ориентированным некоммерческим организациям на реализацию 84 проектов, публикация материала «Фандрайзинг в НКО».⁴⁶⁴ Подробно создатели Отчета остановились на поддержке ветеранских организаций, подробно описав их мероприятия, например, «Лучший садовый участок».⁴⁶⁵ В ходе реализации программы были и неудачи: два мероприятия – повышение квалификации работников и добровольцев социально ориентированных НКО и мониторинг деятельности социально ориентированных НКО – не состоялись, так как были расторгнуты контракты с победителями конкурса.⁴⁶⁶ В ходе реализации программы НКО, работающие в сфере борьбы с ППРН, не получали государственную поддержку от Администрации ЛО.

Возможно, отсутствие финансирования НКО, помогающих иностранным гражданам, ставшим жертвами дискриминации и ППРН, объясняется тем, что организаций, работающих в этой сфере, в Ленинградской области нет (информацию о правозащитных организациях в Ленинградской области, которые могли бы помогать иностранным гражданам, мы искали в открытых источниках).

Согласно информации с Информационного портала Минюста в Ленинградской области зарегистрирована 2 671 некоммерческая организация. Часть из них не может заниматься защитой прав человека в силу своей природы: это 53 политические партии, 99 образовательных и спортивных-реабилитационных учреждений, больниц, ботанических садов, детских лагерей и частных музеев, 1 территориаль-

но-общественное самоуправление, 378 религиозных объединений, 529 профсоюзных организаций, 3 органа местной самодеятельности, работающих с проблемами муниципального образования, 4 объединения работодателей, 14 национально-культурных автономий, 22 адвокатских объединения и 3 ассоциации крестьянско-фермерских хозяйств.⁴⁶⁷ Большинство оставшихся НКО занимаются благотворительностью, спортом, пожаротушением, культурным просвещением и воспитанием патриотизма.

В той или иной степени с правозащитой связаны 4 НКО: Гатчинское региональное правозащитное и историко-просветительское общество «Мемориал», Ленинградская областная региональная правозащитная общественная организация «Феникс», Ленинградская областная региональная правозащитная общественная организация «Гражданская общественная защита» и Ленинградская областная региональная общественная организация «Центр содействия реализации конституционных прав и законных интересов граждан «ЭНСО».

При этом в свободном доступе нам удалось найти немного информации об их деятельности. Общество «Мемориал» с 27 апреля 2015 года внесено в список социально ориентированных НКО ЛО.⁴⁶⁸ Правозащитная общественная организация «Феникс», судя по записям ее членов в группе «ВКонтакте», занимается вопросами развития поселения Ульяновка, но не правозащитной деятельностью.⁴⁶⁹ Общественная организация «ЭНСО» работает в сфере экологии.⁴⁷⁰

Возможно, защитой прав человека занимается правозащитная общественная организация «Гражданская общественная защита», которая, судя по сайту Общественной палаты Российской Федерации, участвовала в формировании первого созыва ОНК в 2009 году.⁴⁷¹ Более «свежих» данных о ее деятельности нам обнаружить не удалось.

ВЫВОД

Власти ЛО не видят необходимости в борьбе с ППРН и дискриминацией по этническому признаку. Из двух программ, которые по своей тематике могли бы заниматься борьбой с ППРН и дискриминацией, ни одна этого не делает. При этом обе программы предусматривают меры, направленные на воспитание патриотизма у молодежи. Программа по безопасности в ЛО предусматривает общие универсальные меры по нормализации криминальной обстановки в ЛО, а также борется с экстремизмом, но не с преступлениями на почве расовой ненависти или вражды, а с преступлениями, направленными на свержение конституционного строя и т.п. Программа об устойчивом общественном развитии в ЛО предлагает гармонизировать межнациональные отношения посредством культурного просвещения. Она не поддерживает НКО, работающие в сфере противодействия ксенофобии, расизму, нетолерантности и ППРН; поддержка оказывается только социальным НКО. Работа с мигрантами по этой программе ограничилась консультационными мероприятиями, оценить эффективность которых не представляется возможным, так как они являются разовыми акциями, проводятся в различных районах ЛО, отсутствует какая-либо обратная связь от аудиторий.

⁴⁶³ Отчет о реализации мероприятий подпрограмм «Общество и власть» и «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций». URL.: <http://press.lenobl.ru/programm/doklad?id=38780> (последнее посещение: 20.04.2016).

⁴⁶⁴ Там же.

⁴⁶⁵ Там же.

⁴⁶⁶ Там же.

⁴⁶⁷ Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях. URL.: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (последнее посещение: 15.02.2016).

⁴⁶⁸ Список социально ориентированных некоммерческих организаций Ленинградской области, осуществляющих уставную деятельность на территории Ленинградской области. URL.: http://press.lenobl.ru/about/direction/nko_lo/22 (последнее посещение: 12.02.2016).

⁴⁶⁹ Страница организации в социальной сети «ВКонтакте». URL.: https://vk.com/topic-30926522_27154117?offset=300 (последнее посещение: 10.02.2016).

⁴⁷⁰ Почему Светогорск несравним с Готландом. 25 февраля 2016 года. URL.: <http://novayagazeta.spb.ru/articles/10198/> (последнее посещение: 26.02.2016); Вопросы и ответы Комитета социальной защиты населения Ленинградской области. 28.09.2011. URL.: <http://social.lenobl.ru/contact/answer?page=8> (последнее посещение: 26.02.2016).

⁴⁷¹ Сайт общественной палаты ПФ. URL.: <https://www.oprf.ru/762/767/1050/1085/1093/> (последнее посещение: 26.02.2016).

Параграф 3.

Стратегии, концепции и программы Санкт-Петербурга

В настоящем параграфе анализируются документы стратегии, концепции и программы, принятые на уровне Санкт-Петербурга в сфере гармонизации общественных отношений и профилактики преступлений, затрагивающие в той или иной степени вопросы борьбы с ППРН и дискриминацией по национальному признаку. Используются те же факторы оценки, что и для других государственных программ, в частности: цели программ в рассматриваемой сфере, заложенные в них меры по их достижению, целевая аудитория и показатели эффективности программ. Также рассматриваются доступные отчеты по осуществлению этих программ и другие открытые источники, публикующие информацию о ходе их реализации: материалы ответственных за реализацию программ государственных органов, сайты программ, сообщения СМИ, а также ответы государственных органов на наши запросы о предоставлении информации.

В наше поле зрения попали 4 программы: Программа «Толерантность», Подпрограмма 3 «Укрепление гражданского единства и гармонизация межнациональных отношений в Санкт-Петербурге», Программа «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге на 2015-2020 годы» и Программа Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в СПб» на 2015-2020 годы. Из четырех программ действуют на момент написания Отчета три; Программа «Толерантность» прекратила свое действие в январе 2015 года. Она рассматривается в настоящем Отчете, так как является ноу-хау Правительства Санкт-Петербурга в области межнациональных отношений и популяризации толерантности, что подчеркивает ее название. Мы решили изучить итоги этой Программы и посмотреть, были ли они учтены при разработке и реализации последующих программ, пришедших на смену программе «Толерантность».

3.1. Стратегия экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года

Стратегия утверждена Правительством Санкт-Петербурга в 2014 году.⁴⁷² Это документ стратегического планирования, принятый для обеспечения устойчивого социально-экономического роста Санкт-Петербурга на период до 2030 года.⁴⁷³ В Стратегии описывается текущая ситуация с экономической и социальной сферой; анализируется экономическое и социальное развитие Санкт-Петербурга; предлагаются три сценария развития города (консервативный, умеренно-оптимистический и инновационный), определяются миссия и функции Санкт-Петербурга, «видение будущего и обеспечение устойчивого развития Санкт-Петербурга», выделяются приоритеты социально-экономического развития. Мигранты упоминаются как одна (и при этом первая) из причин роста населения Санкт-Петербурга; при этом внутренних мигрантов больше, чем приезжающих из-за рубежа.⁴⁷⁴ С одной стороны, миграционные процессы, согласно

Стратегии, являются одной из проблем Санкт-Петербурга, так как это «приводит к росту ксенофобии коренного населения, возникновению межнациональной и межконфессиональной напряженности, ухудшению криминогенной ситуации, снижению стимулов к автоматизации производственных процессов».⁴⁷⁵ С другой стороны, приток мигрантов компенсирует «старение» населения. Разработчики стратегии признают необходимость социальной адаптации и социализации мигрантов.⁴⁷⁶

В связи с тем, что большинство международных трудовых мигрантов – это неквалифицированная рабочая сила, Стратегия признает необходимость их адаптации, и здесь же упоминает о необходимости бороться с нелегальной миграцией.⁴⁷⁷ В будущем разработчики Стратегии хотели бы видеть многонациональный Санкт-Петербург, где созданы условия для адаптации мигрантов.⁴⁷⁸

⁴⁷² Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 355 «О Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года». 13.05.2014. URL.: http://spbstrategy2030.ru/?page_id=102 (последнее посещение: 11.03.2016).

⁴⁷³ Там же, Введение.

⁴⁷⁴ Там же, раздел. 1.2. Развитие социальной сферы.

⁴⁷⁵ Там же.

⁴⁷⁶ Там же, раздел 2. Стратегический анализ экономического и социального развития Санкт-Петербурга.

⁴⁷⁷ Там же.

⁴⁷⁸ Там же, раздел 5. Видение будущего и обеспечение устойчивого развития Санкт-Петербурга.

Одним из приоритетов социально-экономического развития Санкт-Петербурга является абстрактное «развитие межнациональных и межконфессиональных отношений», которое включает в себя обеспечение условий для социокультурной адаптации мигрантов.⁴⁷⁹ Такими условиями являются обучение русскому языку детей и взрослых, поддержка национальных, религиозных и других общественных объединений.⁴⁸⁰ «Повышать толерантность» планируется за счет публичных мероприятий, мероприятий для школьников, воспитания у молодежи «позитивных ценностей» и социальной рекламы.⁴⁸¹

Использование такой формулировки, как создание/обеспечение условий для адаптации мигрантов, указывает на крайнюю осторожность разработчиков Стратегии в тех обязательствах, которые берет на себя государственная власть Санкт-Петербурга. Представляется, что использование такой формулировки говорит о том, что власти Санкт-Петербурга не готовы к тому, чтобы взять на себя обязательства по адаптации и социализации мигрантов. Предел их желаний или возможностей – это «создание условий» для адаптации.

Стратегия закладывает следующие показатели:

- доля горожан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений в Санкт-Петербурге, к 2030 году должна составить не менее 90%;
- «снижение числа преступлений, совершаемых мигрантами – на 40% по сравнению с показателем 2013 года;
- снижение числа преступлений против мигрантов – на 40% по сравнению с показателем 2013 года;

- сокращение числа нелегальных мигрантов на территории Санкт-Петербурга – на 80% по сравнению с показателем 2013 года».⁴⁸²

Разработчики стратегии склонны объяснять ксенофобные настроения у местного населения поведением мигрантов; они осознают, что адаптация мигрантов необходима, но неизвестно, что именно включается в это понятие. Известно лишь то, что государственные власти Санкт-Петербурга берут на себя обязательство по созданию условий для адаптации мигрантов, в которые входят организация курсов по изучению русского языка и поддержка общественных объединений, работающих в сфере национальной культуры.

Стратегия не уделяет достаточного внимания вопросу адаптации мигрантов; знание языка, безусловно, является необходимым условием интеграции мигрантов в российское общество, но далеко не единственным. В Стратегии ничего не сказано, например, про юридические препятствия, которые вынуждают многих мигрантов становиться нелегалами; сложностях, с которыми сталкиваются мигранты при получении медицинской помощи, реализации права на образование. Без учета таких факторов, а также опыта зарубежных стран, невозможно создать эффективную систему интеграции мигрантов. Также в Стратегии не упоминаются преступления на почве расовой ненависти или вражды. В той или иной степени, Стратегия рассматривает дискриминацию иностранных граждан и противодействие нетолерантности, но не касается вопросов борьбы с ППРН, расизмом и ксенофобией.

3.2. Стратегия действий в интересах детей в Санкт-Петербурге на 2012-2017 годы и Концепция семейной политики в Санкт-Петербурге на 2012-2022 годы

Сфере семьи и детства посвящены два стратегических документа в Санкт-Петербурге. Первый – «Стратегия действий в интересах детей в Санкт-Петербурге на 2012-2017 годы» – утвержден Постановлением Правительства Санкт-Петербурга в 2012 году.⁴⁸³

Стратегия является основой для разработки и реализации программ и мероприятий, целевой аудиторией которых являются дети, не только для государственных органов и органов местного самоуправления, но и для гражданского общества.⁴⁸⁴ Стратегия выделяет в качестве одной из основных проблем в «сфере детства» в Санкт-Петербурге «трудности адаптации и интеграции семей мигрантов».⁴⁸⁵ Ситуация

в семейной сфере и сфере детства, по мнению разработчиков Стратегии, среди прочего характеризуется увеличением числа мигрантов и ростом числа рождений в семьях, где один из родителей – иностранный гражданин.⁴⁸⁶ Целью Стратегии является «достижение благополучия семей как условия благополучия каждого человека и общества в целом на основе поддержки семейных ценностей и семейного образа жизни, укрепления внутренних и внешних ресурсов семьи, ее способности успешно выполнять свои основные функции, усиления роли семьи как равноправного субъекта социальных отношений, содействия процессам социальной интеграции всех типов семей в общество».⁴⁸⁷

⁴⁷⁹ Там же, раздел 6.2.4. Обеспечение эффективности управления и развитие гражданского общества.

⁴⁸⁰ Там же.

⁴⁸¹ Там же.

⁴⁸² Там же.

⁴⁸³ Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 864 «О стратегии действий в интересах детей в Санкт-Петербурге на 2012-2017 годы». 16.08.2012. URL.: <https://gov.spb.ru/law/?print&nd=822401188> (последнее посещение: 20.03.2016).

⁴⁸⁴ Приложение к Постановлению Правительства Санкт-Петербурга № 864 «Стратегия действий в интересах детей в Санкт-Петербурге на 2012-2017 годы». 1.08.2012, раздел 1.

⁴⁸⁵ Там же, раздел 1.1.

⁴⁸⁶ Там же, раздел 2.1.

⁴⁸⁷ Там же, раздел 2.2.

Задачи Программы «Толерантность»:

- «создание условий для формирования у подрастающего поколения жителей Санкт-Петербурга общероссийской гражданской идентичности;
- обеспечение конструктивного взаимодействия всех представленных в сообществе Санкт-Петербурга этнических и конфессиональных групп с использованием потенциала национально-культурных объединений и религиозных организаций в целях утверждения ценностей гражданского мира;
- создание благоприятной атмосферы межкультурного, межэтнического и межконфессионального взаимодействия в петербургском сообществе при участии учреждений культуры Санкт-Петербурга, социально ориентированных некоммерческих неправительственных организаций, национально-культурных объединений и религиозных организаций;
- содействие успешной социокультурной адаптации и интеграции граждан Российской Федерации, выбравших Санкт-Петербург местом постоянного проживания, в петербургское сообщество;
- формирование открытого информационного пространства для всестороннего освещения темы межнациональных отношений в Санкт-Петербурге и объективных оценок хода и результатов реализации Программы;
- формирование в обществе обстановки нетерпимости к пропаганде и распространению идей экстремизма, ксенофобии, национальной исключительности;
- воспитание у молодежи позитивных ценностей и установок на уважение, понимание и принятие представленного в Санкт-Петербурге многообразия культур;
- совершенствование взаимодействия государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества при реализации государственной национальной политики Российской Федерации».⁴⁹⁹

Сформулированные в Программе «Толерантность» задачи показывают, что выполнять поставленные цели планируется с опорой на социально ориентированные НКО, национально-культурные и религиозные объединения. Одной из основных целевых аудиторий Программы является молодежь; еще одна упомянутая целевая аудитория – граждане РФ, переехавшие в Санкт-Петербург на постоянное место жительства и нуждающиеся в социокультурной адаптации и интеграции; при этом такая категория людей, как иностранные граждане, переехавшие в Санкт-Петербург, то есть мигранты, не указана в качестве целевой аудитории. Хотя именно последняя категория граждан особенно остро нуждается в адаптации и интеграции. Включение же в задачи Программы информационного освещения для оценок ее результатов говорит по крайней мере об изначально запланированном прозрачном и открытом к обсуждению характере реализации Программы.

Мероприятия программы «Толерантность» разделялись на 7 направлений. В рамках первого направления – «Воспитание культуры толерантности через систему образова-

ния» – было запланировано раздавать школьникам ежедневники и иные информационные материалы по межэтническим отношениям, провести мониторинг эффективности такой раздачи, организовать изучение культурного наследия народов России в рамках внеклассного образования, повышать квалификацию преподавателей, проводить различные конкурсы, студенческие конференции и фестивали по национальной культуре, обеспечивать работу Совета по делам иностранных студентов при Правительстве Санкт-Петербурга, проводить курсы для иностранных студентов по русскому языку и интеграции.⁵⁰⁰

В рамках направления «Межконфессиональное взаимодействие и толерантность в Санкт-Петербурге» были запланированы такие мероприятия, как содействие религиозным сообществам в проведении курсов по русскому языку, издание пособия «Государственно-конфессиональный этикет» для сотрудников правоохранительных органов, издание материалов, «направленных на укрепление межконфессионального мира, гармонизацию межнациональных отношений, утверждение гражданского согласия в обществе в целях оказания содействия религиозным сообществам, государственным учреждениям культуры и науки Санкт-Петербурга» и других материалов, проведение исследования влияния религии на общественную жизнь Санкт-Петербурга, подготовка и размещение в эфире сообщений о религиях в Санкт-Петербурге, организация публичных мероприятий для межконфессионального общения и просвещения⁵⁰¹.

В рамках третьего направления – «Содействие межкультурному взаимодействию в петербургском сообществе» – планировались проведение следующих мероприятий: проведение кинофестиваля по теме толерантности, создание электронной библиотеки национальных литератур, организация разработки цикла музейных образовательных тематических программ, а также программ патриотического направления (и посещений их школьниками), «подготовка и реализация культурных и культурно-образовательных проектов» о культуре и многонациональности России и Санкт-Петербурга, проведение фестиваля «любительского художественного творчества национально-культурных объединений Санкт-Петербурга», организация публичных мероприятий по продвижению толерантности.⁵⁰²

В рамках четвертого направления – «Укрепление ценностей толерантности через взаимодействие с медиасообществом Санкт-Петербурга» – были запланированы организация различных публичных мероприятий «по противодействию проявлениям ксенофобии, мигрантофобии и расизма в Интернете», поддержка и информационное наполнение сайта программы «Толерантность», размещение на сайтах администрации Санкт-Петербурга и государственных учреждений баннера о сайте программы «Толерантность», организация производства и трансляции в эфире местного телевизионного канала телепрограмм о толерантном Санкт-Петербурге, организация производства бесплатной газеты по теме и информационных материалов для публикации в СМИ, разработка и реализация стратегии социальной рекламы.⁵⁰³

⁴⁹⁹ Там же.

⁵⁰⁰ Там же. Раздел 8, пп. 1.1-1.15.

⁵⁰¹ Там же, пп. 2.1-2.7.2.

⁵⁰² Там же, пп. 3.1.-3.16.

⁵⁰³ Там же, пп. 4.1.-4.12.

В рамках пятого направления – «Создание условий для языковой и социокультурной интеграции учащихся-инофонов в сообщество Санкт-Петербурга. Содействие адаптации мигрантов в Санкт-Петербурге» – были запланированы сбор статистики о владении русским языком у учащихся-инофонов, законодательное регулирование и разработка методических рекомендаций по обучению детей русскому языку как неродному, организация такого обучения, обеспечение учебно-методической поддержки школ Санкт-Петербурга в вопросе обучения русскому языку матерей детей-инофонов, курсы повышения квалификации преподавателей, разработка и выпуск информационных материалов о порядке обучения детей в Санкт-Петербурге, создание веб-сайта для преподавателей русского языка как неродного, проведение мониторинга эффективности мероприятий по интеграции детей-инофонов, организация курсов для мигрантов по изучению русского языка как неродного, истории и культуры Санкт-Петербурга, организация экскурсий для мигрантов, разработка стратегии социальной рекламы.⁵⁰⁴

В рамках шестого направления – «Формирование в молодежной среде нетерпимого отношения к идеям ксенофобии, расизма и мигрантофобии» – были запланированы следующие мероприятия: мониторинг деятельности неформальных молодежных объединений, разработка рекомендаций по снижению рекрутирования молодежи в экстремистские организации, проведение публичных мероприятий, в том числе фестивалей, с молодежью по теме толерантности, курсы и тренинги повышения квалификации специалистов, работающих с молодежью, организация конкурсов и образовательных игр по правам человека, организация работы молодежного театра, создание мультсериала, выпуск информационных материалов против ксенофобии, создание и ведение списка НКО, реализующих проекты в сфере толерантности в Санкт-Петербурге, совершенствование института инспекторов по делам несовершеннолетних.⁵⁰⁵

В рамках седьмого направления – «Организационное, научно-методическое обеспечение, мониторинг хода реализации Программы» – было запланировано осуществить: разработку Закона Санкт-Петербурга «О политике Санкт-Петербурга в области межкультурных, межэтнических и межконфессиональных отношений и толерантности», публичные мероприятия на тему миграции, подготовку и публикацию информационных материалов по вопросам межнациональных отношений в Санкт-Петербурге, подготовку исследований и отчетов о влиянии миграции на жителей Санкт-Петербурга, мониторинг хода реализации мероприятий программы «Толерантность», освоение опыта других субъектов РФ в сфере продвижения толерантности и интеграции мигрантов, подготовку аналитических материалов для государственных органов Санкт-Петербурга.⁵⁰⁶

К основным запланированным мероприятиям программы «Толерантность» можно отнести: проведение фестивалей культуры и других публичных мероприятий, повышение квалификации преподавателей и других специалистов, работающих с молодежью, выработку рекомендаций по различным вопро-

сам, распространение информационных материалов по теме, создание веб-сайтов о самой программе и для преподавателей, организацию курсов преподавания русского языка иностранным гражданам, разработку стратегии социальной рекламы, а также мониторинг хода реализации программы.

В программу вносились изменения. Например, в 2013 году из программы исключили пункты об организации курсов обучения иностранных граждан русскому языку. Такие курсы сначала организовывались в рамках Программы «Толерантность», а с 2013 года в рамках Программы, посвященной миграции, которая также прекратила свое действие в 2015 году.⁵⁰⁷

Теперь рассмотрим результаты реализации Программы. Сайт Программы «Толерантность» (<http://spbtolerance.ru/>), на котором должна собираться вся информация о ходе реализации Программы, больше не работает. Теперь уже невозможно оценить, насколько полезным был ресурс Программы «Толерантность». Отчетов о ходе реализации Программы в Интернете найти не удалось. Официальное подведение итогов ее реализации можно найти в тексте Программы «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге на 2015-2020 годы»: в рамках Программы ежегодно проводилось 9 тыс. мероприятий, из них на базе Дома национальностей в 2012 году состоялось 661 мероприятие; их посещали 2,9 млн человек каждый год; проводилась ежегодная трансляция цикла из 60 радиопередач; ежегодно в СМИ выходило 3,7 тысяч различных сообщений о межнациональных отношениях в Санкт-Петербурге; в 2013 году правоохранительные органы Санкт-Петербурга провели мероприятия и операции «Нелегал-2013» и «Нелегальный мигрант»; существовавшее в то время УФМС наложило 8 969 тысяч 500 рублей штрафов, из которых было взыскано 5 344 тысяч 800 рублей; за пределы РФ было выдворено 227 иностранных граждан и 6 депортировано.⁵⁰⁸

Такое подведение итогов четырехлетней реализации Программы не слишком информативно, в связи с чем мы направили ряд запросов в уполномоченные органы для уточнения результатов реализации Программы «Толерантность». На 27 апреля 2016 года пришел только один ответ на наши запросы.

План мероприятий программы «Толерантность» предусматривал проведение мониторинга хода реализации Программы и выполнения ее мероприятий, ответственным за проведение которого был Комитет по межнациональным отношениям.⁵⁰⁹ Мы направили запрос в Комитет с просьбой предоставить информацию о результатах проведенного социологического мониторинга. В ответе на наш запрос Комитет по межнациональным отношениям указал, что Законодательное собрание Санкт-Петербурга не предусмотрело финансирование социологического опроса,⁵¹⁰ поэтому «мероприятия по проведению мониторинга хода реализации и выполнения мероприятий Программы, обобщению достигнутого опыта и оценке эффективности реализации мероприятий Программы, а также по подготовке итоговых аналитических отчетов о выполнении Программы, не проводились».⁵¹¹ Таким обра-

⁵⁰⁴ Там же, пп. 5.1- 5.16.

⁵⁰⁵ Там же, пп. 6.1.-6.19.

⁵⁰⁶ Там же, пп. 7.1-7.12.

⁵⁰⁷ В Курортном районе налажена система обучения русскому языку как неродному для детей-мигрантов и их родителей. 3.04.2013. URL.: http://gov.spb.ru/gov/terr/reg_kurort/news/31613/ (последнее посещение: 14.02.2016).

⁵⁰⁸ Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 452 «О государственной программе Санкт-Петербурга "Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы», раздел 13.2. URL.: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/kpmp/gosudarstvennaya-programma-sankt-peterburga-sozdanie-uslovij-dlya-obes/> (последнее посещение: 15.03.2016).

⁵⁰⁹ План мероприятий программы «Толерантность», п. 7.6-1, раздел 7.

⁵¹⁰ Письмо из Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге № 01-65-369/16-0-1 от 10.03.2016.

⁵¹¹ Там же, абзац 3.

зом, Правительство Санкт-Петербурга не проводило социологический опрос и не предприняло никаких действий, чтобы дать оценку эффективности реализации программы «Толерантность». Представляется, что отсутствие мер по оценке эффективности в какой-то мере обесценивает саму программу, так как невозможно учесть ее опыт при проведении дальнейших мероприятий по противодействию ксенофобии, расизму, нетолерантности и дискриминации.

Еще одним неисполненным мероприятием является непринятие запланированного Закона Санкт-Петербурга «О политике Санкт-Петербурга в области межкультурных, межэтнических и межконфессиональных отношений и толерантности».

В СМИ программа «Толерантность» зачастую упоминается в связи со скандалами, а не с освещением публичных мероприятий: довольно бурную дискуссию породил Справочник для трудового мигранта, к которому, по заявлению ответственного за реализацию Программы Комитета, последний отношения не имеет, хотя СМИ приписывали авторство

именно ему.⁵¹² Были неоднозначно восприняты изображения в Справочнике: в нем мигранты изображались в виде строительных инструментов. Несмотря на официальное заявление о непричастности к Справочнику, скандальные изображения из него стали неофициальной эмблемой новостей о действиях государственных органов Санкт-Петербурга в миграционной сфере.⁵¹³

Учитывая те обстоятельства, что сайт программы «Толерантность» не работает, о ее официальных итогах практически ничего неизвестно, запланированные мероприятия по оценке эффективности программы не проводились, а сама программа не была продлена после своего завершения, напрашивается вывод о том, что программа «Толерантность» не оправдала возложенных на нее ожиданий в сфере противодействия ксенофобии, расизму, нетолерантности и дискриминации. По всей видимости, власти Санкт-Петербурга предпочитают не вспоминать о ее существовании и разработали новую программу на смену «Толерантности».

3.4. Подпрограмма 3 «Укрепление гражданского единства и гармонизация межнациональных отношений в Санкт-Петербурге» Программы «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге на 2015-2020 годы»

Программа «Создание условий для обеспечения общественного согласия» предусматривает 4 подпрограммы:

- Подпрограмма 1 «Повышение уровня социализации и самореализации молодежи Санкт-Петербурга в современном обществе»;
- Подпрограмма 2 «Патриотическое воспитание граждан в Санкт-Петербурге»;
- Подпрограмма 3 «Укрепление гражданского единства и гармонизация межнациональных отношений в Санкт-Петербурге»;
- Подпрограмма 4 «Информационная деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и взаимодействие со СМИ».⁵¹⁴

Объем финансирования Подпрограммы – 159421,0 тыс. руб. на 2015 год и 168017,6 тыс. руб. на 2016 год.⁵¹⁵

Подпрограмма 3 пришла на смену двум целевым программам: программе «Толерантность» и программе «Миграция.

Комплексные меры по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в Санкт-Петербурге на 2012-2015 годы».

В Программе отмечается, что «основными проблемами, связанными с ухудшением межнациональных отношений, являются:

- «несоблюдение мигрантами действующего законодательства;
- нарушение правил регистрации трудовых мигрантов;
- нарушение трудового законодательства в отношении трудовых мигрантов;
- нарушение прав и свобод, социальная уязвимость граждан, относящихся к категории мигрантов;
- низкий уровень социализации мигрантов в городской среде, слабое восприятие норм и ценностей, культуры и обычаев местного населения вплоть до полного игнорирования традиций и обычаев местного населения;
- распространение ксенофобских и экстремистских настроений».⁵¹⁶

⁵¹² Смольный откrestился от брошюры с изображением мигрантов в виде инвентаря. 19 октября 2012 года. URL.: <http://saint-petersburg.ru/m/spb/old/313385/> (последнее посещение 14.02.2016).

⁵¹³ Например, в СМИ размещено нейтральное сообщение о начале работы городской телефонной справки на таджикском языке, с иллюстрацией из Справочника, где трудовые мигранты изображены в виде строительных инструментов: городская телефонная справка заговорила на таджикском языке (видео). 24 апреля 2013 года. URL.: <http://www.gazeta.spb.ru/1174331-0/#t> (последнее посещение 14.02.2016).

⁵¹⁴ Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 452 «О государственной программе Санкт-Петербурга "Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы. 4.06.2014, п. 8 Паспорта Программы. URL.: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/kpmp/gosudarstvennaya-programma-sankt-peterburga-sozdanie-uslovij-dlya-obes/> (последнее посещение: 15.03.2016).

⁵¹⁵ Там же, Подпрограмма 3, раздел 13.1, п. 6.

⁵¹⁶ Там же, раздел 2 «Характеристика текущего состояния сферы развития гражданского общества в Санкт-Петербурге с указанием основных проблем» паспорта Программы.

Цели Подпрограммы:

- «формирование у граждан, проживающих в Санкт-Петербурге, уважительного отношения к различным народам, культурам и конфессиям;
- создание условий для социальной, языковой и культурной адаптации мигрантов, направленных на снижение связанных с миграцией социальных рисков».⁵¹⁷

В отличие от Программы «Толерантность» Подпрограмма 3 ставит перед собой ряд измеримых задач:

- «снижение числа преступлений, совершаемых мигрантами;
- снижение числа преступлений против мигрантов;
- реализация системы мер, направленных на адаптацию и интеграцию трудовых мигрантов;
- предупреждение возникновения инфекционных и паразитарных заболеваний в условиях массовой миграции;
- профилактика несчастных случаев среди работающих мигрантов;
- создание системы социального обслуживания и жилищного обустройства трудовых мигрантов;
- профилактика межэтнических и межкультурных конфликтов, искоренение проявлений ксенофобии, мигрантофобии, расизма;
- реализация комплексных интеграционно-адаптационных мероприятий, направленных на включение российских и зарубежных мигрантов в новую для них культурную среду и систему социальных отношений;
- воспитание у молодежи позитивных ценностей и установок на уважение, понимание и принятие сконцентрированного в Санкт-Петербурге многообразия культур;
- создание благоприятной атмосферы межкультурного и межконфессионального взаимодействия в петербургском сообществе, расширение форм сотрудничества с национально-культурными объединениями, религиозными организациями, общинами и землячествами».⁵¹⁸

К ожидаемым результатам Подпрограммы 3 относятся «снижение социальной напряженности между гражданами, проживающими в Санкт-Петербурге, и иностранными трудовыми мигрантами, укрепление гражданского единства и гармонизация межнациональных отношений в Санкт-Петербурге».⁵¹⁹ Индикаторами эффективности Подпрограммы 3 являются такие количественные показатели, как:

- «снижение числа преступлений, совершаемых мигрантами по сравнению с показателем 2013 года;
- снижение числа преступлений против мигрантов по сравнению с показателем 2013 года».⁵²⁰

Большая часть описания текущего состояния сферы укрепления гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений в Санкт-Петербурге посвящена ситуации с миграцией и трудовыми мигрантами в Санкт-Петербурге.⁵²¹

В характеристике отмечается, что «активные миграционные процессы» обостряют межнациональные отношения; указывается, что в 2013 году в отношении иностранных граждан было совершено 707 преступлений, а в 2012 году (нет данных на 2013 год) самими иностранными гражданами – 2 627 преступлений.⁵²² При этом отмечается, что большинство преступлений, жертвами которых являются иностранные граждане, совершаются по корыстному мотиву «в силу отсутствия адаптации потерпевших к нашим реалиям».⁵²³ Привлечение иностранной рабочей силы оценивается положительно, так как выгодно для бюджета Санкт-Петербурга, но, с другой стороны, вызывает напряженность в обществе, так как мигранты используют социальные объекты.⁵²⁴ В целом ситуация с межнациональными отношениями в Санкт-Петербурге оценивается позитивно; если и возникают проблемы, то, по мнению разработчиков Подпрограммы, они вызваны «поведением трудовых мигрантов».⁵²⁵

Основные мероприятия Подпрограммы:

- издание информационных материалов, тематических словарей, разговорников, проведение совместно с религиозными организациями просветительских мероприятий (экскурсии, фестивали, конкурсы, выставки и др.) в целях пропаганды изучения российских культурных традиций и русского языка трудящимися мигрантами и членами их семей, в целях социальной и культурной интеграции мигрантов в российское общество, пропаганды изучения российских культурных традиций и русского языка трудящимися мигрантами и членами их семей;
- организация издания материалов, освещающих диалог конфессий в Санкт-Петербурге;
- организация и проведение тематических экскурсий и выставок, конкурсов, выпуск рекламных и социальных роликов;
- предоставление субсидий НКО;
- мониторинг деятельности неформальных молодежных объединений, организация работы по мониторингу Интернета;
- организация и проведение выставки «Этнопарк»;
- организация курсов повышения квалификации для преподавателей, специалистов по делам молодежи;
- организация производства и трансляции в эфире телевизионного канала, на радиостанциях; публикация бесплатной газеты; распространение информации для мигрантов о культуре СПб (справочники для мигрантов).⁵²⁶

Подпрограмма 3 уделяет внимание молодежному экстремизму и предусматривает мониторинг Интернета и деятельности молодежных объединений.⁵²⁷ Как и в случае программы «Толерантность», включение в Подпрограмму 3 мероприятий антиэкстремистской направленности размывает ее границы в силу очень широкого понимания экстремизма, противодействие которому следовало бы выделить в отдельную программу или подпрограмму.

⁵¹⁷ Там же, Паспорт Подпрограммы 3, п. 2.

⁵¹⁸ Там же, Подпрограмма 3, раздел 13.1., п. 3.

⁵¹⁹ Там же, п. 7.

⁵²⁰ Там же, п. 4.

⁵²¹ Там же, раздел 13.2.

⁵²² Там же.

⁵²³ Там же.

⁵²⁴ Там же.

⁵²⁵ Там же.

⁵²⁶ Там же, раздел 13.6 «Перечень мероприятий Подпрограммы 3, связанных с текущими расходами».

⁵²⁷ Там же, пп. 1.16, 1.22.

В рамках осуществления Подпрограммы 3 создан сайт «Укрепление гражданского единства и гармонизация межнациональных отношений в Санкт-Петербурге» (<http://nacionalsoglasie.kmormp.gov.spb.ru/>), где публикуется информация о ходе ее реализации. В разделе «Мероприятия» размещены снятые 2 цикла из коротких фильмов: 7 выпусков, где героиня, девушка славянской внешности, одетая в длинные платья в пол, путешествует по разным регионам России и знакомится с местными традициями, и 5 выпусков с той же девушкой, посвященных разным народным танцам.⁵²⁸ Еще одним мероприятием, о котором опубликована информация, является Фестиваль музыки народов России и ближнего зарубежья, имевший место в октябре 2015 года.⁵²⁹ Информации об актуальных или запланированных мероприятиях нет.

В разделе «Социальная реклама» опубликованы три изображения, которые некоторое время назад можно было увидеть на улицах Санкт-Петербурга.⁵³⁰ Информации о разработке стратегии социальной рекламы нет. В СМИ обсуждают качество социальной рекламы, например, сообщается, что компания, выигравшая конкурс на разработку социальной рекламы, на оказании рекламных услуг не специализируется, что отчетливо видно из ее работ: дилетантских, содержащих сомнительные лозунги и стихи.⁵³¹

В разделе «народы России» приводится этнографическая информация о народах России: славяне, русские, финно-угорские, тюркские и монгольские народы, народы Кавказа и малые народы Севера и Дальнего Востока.⁵³² Есть раздел о национальном составе Санкт-Петербурга, где указано, что 92% людей, указавших свою национальность во время Всероссийской переписи населения 2010 года, являются русскими, на втором месте – украинцы.⁵³³ Есть раздел, посвященный исповедуемым жителями Санкт-Петербурга религиям,⁵³⁴ языкам народов России,⁵³⁵ календарь праздников на 2016 год⁵³⁶ и информация о праздниках народов России.⁵³⁷

В разделе «Новости» на момент написания Отчета опубликована только одна новость за май 2016 года.⁵³⁸ Сайт не является информативным и не освещает деятельность по реализации Подпрограммы 3. Неясна цель разработчиков сайта: размещенная на нем информация имеет скорее

этнографический характер и в то же время является слишком сжатой, что не позволяет сайту стать действительно полезным источником этнографической информации. Сайт бесполезен с точки зрения борьбы с ксенофобией, расизмом, нетолерантностью и ППРН.

На сайте одного из исполнителей Подпрограммы 3 – Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями – информация о Подпрограмме 3 исчерпывается публикацией ее текста.⁵³⁹ Никаких данных о ее реализации на сайте Комитета нам найти не удалось. На сайте другого исполнителя Подпрограммы 3 – Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге – можно найти информацию о информационно-культурном мероприятии для мигрантов «Под крылом Петербурга», телепрограмме «Территория согласия», выставке «Этнопарк» и другие.⁵⁴⁰ Отчеты о реализации Подпрограммы 3 не публикуются.

Для уточнения результатов проведения мероприятий Подпрограммы 3 мы направили запрос о предоставлении информации в Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге, который является одним из основных ответственных органов за реализацию Подпрограммы.⁵⁴¹ В ответе на наш запрос Комитет указал, что он ответственен за реализацию следующих мероприятий: организацию и проведение тематических экскурсий и выставок (480 тысяч руб.), организацию и проведение культурно-массовых мероприятий для школьников, в том числе детей-инофонов (5 000 тысяч руб.), организацию и проведение конкурса по продвижению идеи гармонизации межнациональных отношений (200 тысяч руб.) и конкурса видеороликов в Интернете (500 тысяч руб.), фестиваль музыки народов России (7 000 тысяч руб.), изготовление и распространение видеороликов (7 000 тысяч руб.),⁵⁴² организацию выставки «Этнопарка» (350 тысяч руб.), разработку и распространение информационных материалов.⁵⁴³ Хотя анализ бюджета Программы не входит в наши цели, нельзя не отметить бюджет музыкального фестиваля в размере 7 000 тысяч руб.: не совсем понятно, как на такую сумму можно организовать целый музыкальный фестиваль.

⁵²⁸ Цикл документальных фильмов «К соседям с любовью...». URL.: <http://nacionalsoglasie.kmormp.gov.spb.ru/perechen-meroprijatij-podprogrammy-3/cikl-dokumentalnyh-filmov-k-соседям-s-ljubovju/> (последнее посещение: 15.03.2016); Цикл документальных фильмов «Душа танца». URL.: <http://nacionalsoglasie.kmormp.gov.spb.ru/perechen-meroprijatij-podprogrammy-3/cikl-dokumentalnyh-filmov-dusha-tanca/> (последнее посещение: 15.05.2016).

⁵²⁹ Фестиваль музыки народов России и ближнего зарубежья. 31.08.2015. URL.: <http://nacionalsoglasie.kmormp.gov.spb.ru/perechen-meroprijatij-podprogrammy-3/festival-muzyki-narodov-rossii-i-blizhnego-zarubezhja/> (последнее посещение: 15.03.2016).

⁵³⁰ Социальная реклама. 2.05.2015. URL.: <http://nacionalsoglasie.kmormp.gov.spb.ru/socialnaja-reklama/> (последнее посещение: 15.03.2016).

⁵³¹ Коллективная ответственность за графоманство. 3.08.2016. URL.: <http://novayagazeta.spb.ru/articles/10478/> (последнее посещение: 3.08.2016).

⁵³² Народы России. URL.: <http://nacionalsoglasie.kmormp.gov.spb.ru/narody-rossii/> (последнее посещение: 15.05.2016).

⁵³³ Национальный состав Санкт-Петербурга. URL.: <http://nacionalsoglasie.kmormp.gov.spb.ru/nacionalnyj-sostav-sankt-peterburga/> (последнее посещение: 15.05.2016).

⁵³⁴ Конфессиональный мир Петербурга. URL.: <http://nacionalsoglasie.kmormp.gov.spb.ru/konfessionalnyj-mir-peterburga/> (последнее посещение: 11.05.2016).

⁵³⁵ Языки народов России. URL.: <http://nacionalsoglasie.kmormp.gov.spb.ru/jazyki-narodov-rossii/> (последнее посещение: 11.05.2016).

⁵³⁶ Календарь праздников на 2016 год. URL.: <http://nacionalsoglasie.kmormp.gov.spb.ru/kalendar-prazdnikov-narodov-rossii-na-2016-god/> (последнее посещение: 11.05.2016).

⁵³⁷ Праздники народов России. URL.: <http://nacionalsoglasie.kmormp.gov.spb.ru/news/892/> (последнее посещение: 11.05.2016).

⁵³⁸ Выставка-презентация «Этнопарк». 8.05.2016. URL.: <http://nacionalsoglasie.kmormp.gov.spb.ru/prazdniki-narodov-rossii/> (последнее посещение: 11.05.2016).

⁵³⁹ Комитет по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями. URL.: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/kpmp/> (последнее посещение: 12.02.2016).

⁵⁴⁰ Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге. URL.: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/kmormp/> (последнее посещение: 11.02.2016).

⁵⁴¹ Запрос о предоставлении информации № 30-2/16. 24.02.2016.

⁵⁴² Видимо, это именно те ролики, которые были размещены на сайте Подпрограммы 3.

⁵⁴³ Ответ Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге. № 01-65-369/16-1-1. 5.04.2016.

Комитет по межнациональным отношениям также выслал нам информацию о выполнении плана-графика реализации государственной программы «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы за 2015 год. Сопоставив присланные Комитетом данные о реализации Подпрограммы 3 с перечнем мероприятий Подпрограммы 3, мы выделили следующие особенности реализации Подпрограммы 3 за 2015 год:

- непроведение ряда предусмотренной Подпрограммой 3 мероприятий;
- преобладание мероприятий православной тематики;
- непроведение запланированных в рамках Подпрограммы 3 социологических исследований;
- непрозрачные показатели выполнения мероприятий Подпрограммы 3.

1. Непроведение ряда запланированных мероприятий

Из плана-графика реализации видно, что исполнительная власть в СПб уменьшила объем работы с молодежью по сравнению с запланированным.⁵⁴⁴ В плане-графике отсутствует информация об исполнении пп. 1.11-1.22 и п. 1.24. В частности, неисполненными являются такие мероприятия, как мониторинг деятельности неформальных общественных объединений в Интернете на предмет опасной для молодежи информации, организация и проведение тематических круглых столов с лидерами молодежных общественно-политических объединений, образовательных игр, студенческих конференций.

Снижено количество курсов квалификации специалистов, работающих с молодежью и школьниками, не ведется работа в рамках международных проектов в сфере школьного образования.⁵⁴⁵

Не были разработаны маршруты автобусных экскурсий по местам Санкт-Петербурга, связанным с историей различных этносов и конфессий, для жителей города и приезжих.⁵⁴⁶ Тематические экскурсии проводятся для жителей СПб и школьников.⁵⁴⁷ Информация об экскурсиях для семей мигрантов является спорной (см. ниже).⁵⁴⁸

СМИ не вовлекаются в процесс реализации целей Подпрограммы 3. Так, не транслируется цикл телевизионных и радиопрограмм, не печатаются газетные статьи; не издается бесплатная газета, которая должна была бы быть посвящена борьбе с мигрантофобией.⁵⁴⁹ Представляется, что СМИ в принципе не слишком широко освещают мероприятия исполнительной власти СПб по реализации Подпрограммы 3; так, например, в электронных СМИ не удалось найти ни одного упоминания о выставке «Портреты мигрантов», органи-

зованной Комитетом по межнациональным отношениям.⁵⁵⁰

Не было реализовано такое направление Подпрограммы 3, как предоставление субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям на проведение мероприятий, направленных на бытовую, языковую и социокультурную адаптацию мигрантов.⁵⁵¹ Также не было выделено финансирование на техническую поддержку и информационное обеспечение сайта по теме гармонизации межнациональных отношений.⁵⁵²

Не было проведено запланированное социологическое исследование на тему «Влияние религиозного фактора на общественную жизнь Санкт-Петербурга»,⁵⁵³ что на наш взгляд затрудняет понимание проблемы межнациональных и межрелигиозных отношений в обществе и приводит к неверной постановке целей и задач, а немногочисленные предпринимаемые меры не способны изменить ситуацию к лучшему, в том числе с преступлениями на почве ненависти.

2. Преобладание мероприятий православной тематики

В мероприятиях по реализации Подпрограммы 3 сделан акцент на православной тематике и популяризации православия. Например, в целях «пропаганды» изучения русского языка среди трудовых мигрантов и их семей было проведено мероприятие «Фестиваль христианских искусств», совместно с религиозными организациями.⁵⁵⁴ Администрация губернатора СПб ограничила круг материалов, освещающих межконфессиональный диалог, изданием просветительских материалов к V съезду православных врачей, в котором участвовали только представители различных христианских конфессий.⁵⁵⁵ Из трех мероприятий, призванных раскрыть роль религии в истории России и способствовать межконфессиональному диалогу, все посвящены христианству и православию, а также популяризации князя Владимира.⁵⁵⁶ Только одно мероприятие из пяти проведенных, долженствующее способствовать развитию государственно-конфессиональных отношений, посвящено буддизму, а не христианству.⁵⁵⁷

3. Непрозрачные показатели выполнения мероприятий Подпрограммы 3

Предоставленных количественных характеристик выполнения мероприятий Подпрограммы 3 зачастую недостаточно для оценки достижения ими поставленных целей. Так, были сняты два видеоролика социальной рекламы, которые были размещены в эфире телеканала, однако не указано, сколько раз их показывали в эфире, в какое время, из-за чего

⁵⁴⁴ Информация о выполнении плана-графика реализации государственной программы «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы за 2015 год (далее – Реализация Подпрограммы 3); Подпрограмма 3, пп. 1.11-1.24.

⁵⁴⁵ Подпрограмма 3, пп. 1.18, 1.27.

⁵⁴⁶ Подпрограмма 3, п. 1.12.

⁵⁴⁷ Реализация Подпрограммы 3, пп. 1.5, 1.6, 1.36, 3.2.

⁵⁴⁸ Реализация Подпрограммы 3, п. 3.2.

⁵⁴⁹ Подпрограмма 3, пп. 1.28-1.32.

⁵⁵⁰ Реализация Подпрограммы 3, п. 1.5.

⁵⁵¹ Подпрограмма 3, п. 3.3.

⁵⁵² Реализация Подпрограммы, п. 1.11.

⁵⁵³ Там же, п. 1.4.

⁵⁵⁴ Реализация Подпрограммы 3 за 2015 год, п. 1.1.

⁵⁵⁵ Там же, п. 1.2.

⁵⁵⁶ Там же, п. 1.3.

⁵⁵⁷ Там же, п. 1.4.

не представляется возможным судить о том, способствовали ли они заявленной цели гармонизации межнациональных отношений и в какой степени.⁵⁵⁸ Так как не указано иное, мы предполагаем, что ролики не были показаны фокус-группам и не было выяснено их мнение и реакция. При создании любой рекламы, в том числе социальной, необходимо выяснять мнение фокус-группы, прежде чем делать вывод о ее эффективности и возможном эффекте на целевую аудиторию.

При оценке «семейных экскурсионных программ для мигрантов» указана характеристика выполнения «1 ед.», что не дает ответа на вопрос, была ли организована одна экскурсия, или была организована одна экскурсионная программа, или проведена одна экскурсия для одной семьи, и почему с такими показателями эта загадочная «1 ед.» обошлась бюджету в 100 000 рублей.⁵⁵⁹

Разработчики Подпрограммы 3 исходят из того, что трудовые мигранты представляют собой угрозу для межнационального спокойствия. Поэтому Подпрограмма 3 предусматривает ряд мер, целевой аудиторией которых являются мигранты, а именно: распространение информационных материалов, организация экскурсий и поддержка начинаний НКО в миграционной сфере.⁵⁶⁰ В то же время, в отличие от программ-предшественниц, Подпрограмма 3 не предусматривает организации курсов изучения русского языка, культуры и права; в ней есть лишь мероприятия по «пропаганде» изучения русского языка.⁵⁶¹ При этом Подпрограмма 3 не называет предписанные в ней меры мерами по адаптации и социализации мигрантов: это меры «по направлению миграция» и «комплексные меры по реализации Концепции государственной миграционной

политики Российской Федерации». Такое название вернее отражает действительность, так как такие нерегулярные, несистемные меры не могут удовлетворить нужды мигрантов в адаптации и социализации. На наш взгляд, одной из основополагающих первоначальных мер по социализации мигрантов должна была бы стать организация постоянно действующих курсов по изучению русского языка и таких реалий российской жизни, которые необходимы мигрантам для получения документов на проживание в РФ. Меры, запланированные в Подпрограмме 3, представляются «косметическими», красиво выглядящими на бумаге, реально они не способны решить заявленную цель Подпрограммы 3 по созданию условий для адаптации и социализации мигрантов.

Остальные меры, направленные на гармонизацию межнациональных отношений, состоят в основном лишь из публичных культурных мероприятий и публикации и распространении тематических информационных материалов. Их эффективность можно было бы проверить с помощью запланированных социологических исследований, однако они не были проведены. Анализ Отчета ответственного Комитета по реализации Подпрограммы 3 показывает, что не были проведены мероприятия по работе с молодежью, разработке экскурсий, освещению межнациональных отношений в СМИ и проведению социологического исследования, а проведенные мероприятия отличались явной тенденциозностью (преобладали мероприятия православной тематики). Еще одним недостатком реализации Подпрограммы 3 являются ее непрозрачные показатели: по ним часто невозможно понять, что именно было сделано для реализации Подпрограммы 3.

3.5. Программа Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в СПб» на 2015-2020 годы

Программа утверждена в 2014 году Постановлением Правительства Санкт-Петербурга «О государственной программе Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы.⁵⁶²

Координацию осуществляет Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности.⁵⁶³ Ответственный Комитет готовит отчет о реализации Программы до 1 марта года, следующего за отчетным.⁵⁶⁴ На момент написания настоящего отчета Комитет его еще не подготовил.

Цели Программы:

- «повышение уровня криминальной безопасности;
- сокращение уровня смертности вследствие дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП);
- снижение рисков чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности на водных объектах».⁵⁶⁵

Борьба с ППРН и противодействие ксенофобии, нетолерантности и расизму может рассматриваться в рамках первой подцели – повышения уровня криминальной безопасности.

В рамках Программы выделяются 7 подпрограмм: «Безопасный город. Комплексные меры по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге», «Комплексные меры по обеспечению безопасности дорожного движения в Санкт-Петербурге», «Реализация антинаркотической политики в Санкт-Петербурге», «Пожарная безопасность в Санкт-Петербурге», «Развитие поисково-спасательной службы и системы обеспечения безопасности на водных объектах Санкт-Петербурга», «Обеспечение деятельности судебной системы в Санкт-Петербурге» и «Обеспечение мероприятий гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».⁵⁶⁶ С учетом рассма-

⁵⁵⁸ Реализация Подпрограммы 3, п. 1.34.

⁵⁵⁹ Реализация Подпрограммы 3, п. 3.2.

⁵⁶⁰ Подпрограмма 3, раздел 13.6. Перечень мероприятий Подпрограммы 3, связанных с текущими расходами, пп. 3.1-3.3.

⁵⁶¹ Там же, п. 1.1.

⁵⁶² Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 489 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы. 17.06.2014.

⁵⁶³ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 № 489 «О государственной программе СПб «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы. Приложение: Паспорт Программы, п. 1. URL.: http://www.zakon.gov.spb.ru/napr_deyat/zakonnost_2015_2020 (последнее посещение: 12.02.2016).

⁵⁶⁴ Постановление Правительства № 489, п. 2.2.

⁵⁶⁵ Там же, Приложение: Паспорт Программы, п. 4.

⁵⁶⁶ Там же, п. 8.

триваемой сферы нас интересует первая Подпрограмма: «Безопасный город. Комплексные меры по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге».

В Программе в качестве характеристики текущего состояния сферы Подпрограммы «Безопасный город. Комплексные меры по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» криминальная обстановка в городе называется сложной. Одна из проблем – снижение показателей по предупреждению преступлений, совершенных иностранными гражданами.⁵⁶⁷ Тем не менее в Подпрограмме не выделяется отдельного индикатора или такого показателя, как снижение числа преступлений, совершаемых иностранными гражданами или в отношении иностранных граждан. Оценку достижения целей Подпрограммы планируется делать по таким показателям, как количество зарегистрированных преступлений в общественных местах и на улицах, сокращение числа зарегистрированных преступлений и сокращение удельного веса преступлений, совершенных рецидивистами.⁵⁶⁸ При этом запланировано снижение этих показателей вплоть до 2020 года.⁵⁶⁹

Среди задач Программы можно выделить несколько групп:

- задачи, направленные на снижение количества преступлений, среди них к рассматриваемой сфере можно отнести «уменьшение негативного проявления религиозного и национального экстремизма»;⁵⁷⁰
- отдельные задачи в сфере безопасности туризма, развития административного законодательства, обеспечения деятельности мировых судей;
- большой блок задач по безопасности дорожного движения.⁵⁷¹

Основные мероприятия данной Подпрограммы:

- подготовка ежеквартальных информационно-аналитических отчетов о состоянии правопорядка и общественной безопасности в Санкт-Петербурге;⁵⁷²
- разработка рекомендаций по профилактике правонарушений для исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга;⁵⁷³
- мониторинг деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере профилактики правонарушений и выработка рекомендаций по совершенствованию этой деятельности, а также антикоррупционный мониторинг (объем финансирования – 0 рублей и 300 тыс. руб. соответственно);⁵⁷⁴
- мониторинг по вопросам, связанным с проявлениями экстремистской направленности среди несовершеннолетних, разработка рекомендаций по этой теме и подготовка тематической конференции;⁵⁷⁵

- проведение мероприятий для студентов с приглашением работников правоохранительных органов по вопросам профилактики конфликтов, возникающих на межнациональной и межрелигиозной почве (запланировано 13 мероприятий, финансирование не выделяется);⁵⁷⁶
- проведение публичных мероприятий по вопросам профилактики правонарушений в Санкт-Петербурге (финансирование не выделяется);⁵⁷⁷
- проведение конкурсов среди сотрудников правоохранительных органов, а также среди общественных движений, участвующих в обеспечении правопорядка в Санкт-Петербурге;⁵⁷⁸
- профилактика правонарушений среди спортивных фанатов, молодежи и туристов;⁵⁷⁹
- мероприятия антитеррористической направленности;⁵⁸⁰
- правовое просвещение жителей Санкт-Петербурга;⁵⁸¹
- просветительская и другая работа («социальная профилактика») с лицами, не имеющими определенного места жительства, и лицами, освободившимися из мест лишения свободы (финансирование не выделяется).⁵⁸²

Если оценивать Подпрограмму в целом, то сразу обращает на себя внимание тот факт, что на реализацию многих мероприятий финансирование не предусмотрено.⁵⁸³ Это обстоятельство заставляет усомниться в том, что запланированные мероприятия будут проведены эффективно или будут проведены вообще. Обоснованность этих сомнений подтверждается еще и тем, что никакого анализа обратной связи с целевой аудиторией, например, лицами, не имеющими определенного места жительства, Подпрограмма не предусматривает. Все запланированные мероприятия можно разделить на несколько видов: исследовательские (мониторинги), просветительские (публичные мероприятия) и работу с «проблемными» категориями населения.

Если рассматривать Подпрограмму применительно к сфере борьбы с ППРН и дискриминацией, то необходимо отметить, что как отдельный вид преступлений ППРН не выделяется, как не выделяются и преступления, совершенные по мотиву национальной ненависти или вражды, а также дискриминация. Из запланированных мероприятий к рассматриваемой в настоящем Отчете сфере можно отнести ряд просветительских, а именно: мероприятия со студентами с участием представителей правоохранительных органов по темам профилактики конфликтов на межнациональной и межрелигиозной почве. Не выделяется отдельно такая целевая аудитория, как иностранные граждане или мигранты. Соответственно, Подпрограмма не предусматривает иных мер, направленных на борьбу с дискриминацией, расизмом, нетолерантностью и ППРН, кроме просветительской работы с молодежью.

⁵⁶⁷ Там же, Подпрограмма 1, раздел. 9.2 «Характеристика текущего состояния сферы Подпрограммы с указанием основных проблем и прогноз ее развития».

⁵⁶⁸ Там же, раздел 9.5. «Индикаторы программы».

⁵⁶⁹ Там же.

⁵⁷⁰ Там же, п. 5.

⁵⁷¹ Там же.

⁵⁷² Там же, Перечень мероприятий Подпрограммы 1 «Безопасный город. Комплексные меры по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге», связанных с текущими расходами, п. 1.1.

⁵⁷³ Там же, п. 1.2.

⁵⁷⁴ Там же, пп. 1.7, 1.15.

⁵⁷⁵ Там же, пп. 4.8.1-4.8.3.

⁵⁷⁶ Там же, п. 3.6.

⁵⁷⁷ Там же, п. 1.9.

⁵⁷⁸ Там же, пп. 1.10-1.14.

⁵⁷⁹ Там же, п. 2.1; пп. 4.1-4.16, пп. 5.1-5.2.

⁵⁸⁰ Там же, пп. 3.1-3.5.

⁵⁸¹ Там же, пп. 6.1-6.4.

⁵⁸² Там же, пп. 8.1-8.6, п. 9.1-9.2.

⁵⁸³ Там же, пп. 1.3-1.7, 1.9, 2.1-2.7, 3.1-3.4, 3.6, 4.1, 4.3, 4.7, 4.9-4.16, 6.3-6.4, 7.6, 8.1-9.2.

ВЫВОД

Первой «ласточкой» в сфере укрепления межнационального согласия и толерантности в Санкт-Петербурге стала одноименная программа «Толерантность», итоги реализации которой официально представлены во внушительных цифрах проведенных публичных мероприятий, в основном в культурной сфере, а также мероприятий правоохранительных органов по борьбе с незаконной миграцией. Помимо этого создается впечатление, что по истечении срока своего действия программа «Толерантность» бесследно исчезла, ее результаты никаким образом не учитываются и не используются в дальнейшей работе.

В 2014 году власти Санкт-Петербурга решили более обоснованно подойти к проблеме и приняли Стратегию экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года, которая уделяла достаточно много внимания вопросам мигрантов, однако никакой проблемы с ППРН в Санкт-Петербурге разработчики Стратегии и других программ не видят и никаких мер, направленных именно на профилактику этих преступлений или на помощь их жертвам, не предусматривают.

Действующие программы, как правило, делятся на два вида: направленные на гармонизацию межнациональных отношений и на профилактику правонарушений. Вместе эти две сферы рассматриваются достаточно редко. Программы по профилактике преступлений направлены, в том числе, на борьбу с экстремистскими преступлениями, которые, согласно российскому законодательству, включают в себя преступления по мотиву национальной ненависти или вражды. При этом необходимо иметь в виду, что российский закон дает чрезвычайно широкое понятие экстремизма, включая в него преступления, не имеющие ничего общего с преступлениями на почве национальной ненависти или вражды. К преступлениям, являющимся экстремистскими по российскому праву, нужно применять разные формы и методы профилактики; рассмотрение всех преступлений, входящих в понятие экстремистских, в рамках одних и тех же программ по профилактике преступлений, может привести к тому, что к преступлениям на почве ненависти или вражды будут применяться меры профилактики, не работающие в сфере ППРН и в итоге неэффективные.

Представляются сомнительными провозглашенные в Стратегии-2030 меры по адаптации мигрантов. Так, власти Санкт-Петербурга обязались обеспечить условия по адаптации мигрантов; в частности, они признали необходимость организации курсов русского языка для мигрантов и поддержки инициатив НКО в этой сфере.

Необходимость курсов русского языка для детей мигрантов признается и в Стратегии действий в интересах детей в Санкт-Петербурге на 2012-2017 годы, однако в плане ее реализации не содержится упоминаний об организации курсов обучения русского языка для мигрантов и/или их детей. Нет таких курсов и в перечне мероприятий других действующих программ. Такие курсы проводились только во времена действия программы «Толерантность». Иными словами, даже те немногочисленные условия по адаптации мигрантов, запланированные в Стратегии-2030, не обеспечиваются уже на уровне программ.

Во всех рассмотренных программах запланирована оценка их эффективности по достижению ими количественных показателей, будь то количество проведенных государственными органами и учреждениями мероприятий или число совершенных мигрантами преступлений. Представляется, что достижение в результате реализации программы заложенных в ней показателей по преступлениям не является безусловным индикатором ее эффективности в области борьбы с ППРН и дискриминацией. Можно выделить две причины.

Первая причина заведомой неэффективности всех рассмотренных программ – в формулировке показателей; ими могут быть как определенное число проведенных мероприятий на определенную тему, как правило, связанную с национальной культурой, так и количество преступлений, совершенных мигрантами или в отношении мигрантов. Первый вариант показателей вызывает, на наш взгляд, нарекания, так как не объясняет, почему то или иное мероприятие должно привести к гармонизации межнациональных отношений, уменьшить ксенофобные и расистские настроения. При этом большинство проводимых мероприятий относятся к сфере культуры, национальных искусств – музыки, танцев, то есть они направлены на поддержку национальных культур, что безусловно является очень важной целью, но они не могут быть действенными в рамках борьбы с ППРН и дискриминацией.

Вторая причина – это непоказательная природа российской криминальной статистики. К ее основным проблемам можно отнести ее недостоверность и использование фактически не по назначению, то есть не для фиксации знаний о преступности, а для оценки работы правоохранительных органов, которые эту статистику и собирают.⁵⁸⁴ Текущее положение вещей фактически говорит о сохранении формально отмененной «палочной системы», что подтверждает недавний печальный случай. Так, в Башкортостане молодой следователь покончил с собой в собственном кабинете из-за непомерного, по его словам, объема работы.⁵⁸⁵ Предварительно он записал видео и разместил его в социальной сети, в котором признается в том, что устал от давления начальника и постоянных упреков в том, что следователь не справляется с «отписанными» ему делами и не выполняет установленный «прогноз» раскрытых дел.⁵⁸⁶ В результате существующей при сборании статистики порочной практики, результатом которой является недостоверность собранной информации, власти не учитывают ее при разработке политики по борьбе с преступностью. Не могут опираться на нее и исследователи преступности в России, вынужденные собирать собственную статистику и основывать свои выводы о состоянии преступности на тех данных, которые им самим удалось собрать.⁵⁸⁷

Действующие в Санкт-Петербурге программы подтверждают вышесказанное. В них заложены количественные показатели эффективности, которые, как правило, касаются числа зарегистрированных преступлений: снижение количества преступлений, совершенных мигрантами, или в отношении мигрантов и т.п. Сформулированные таким образом показатели с учетом существующей практики учета криминальной статистики могут привести к тому, что сообщения о преступлениях мигрантов или в отношении мигрантов не будут регистрироваться для того, чтобы число зарегистрированных преступлений соответствовало показателям, заданным в программах. В этом случае работа правоохранительных органов и реализация программ будут оценены положительно, но в действительности ситуация не изменится или изменится, но никто, даже сами правоохранительные органы, об этом не узнают, так как статистика не отражает реальность.

⁵⁸⁴ Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования. Исследовательский отчет / М. Шклярчук, Д. Скугаревский, А. Дмитриева, И. Скифский, И. Бегтин. – СПб.; Москва: Норма, Центр независимых социальных исследований и образования, 2015. – 122 с. С. 48-84, 84-85.

⁵⁸⁵ МВД Башкортостана проводит проверку по факту смерти сотрудника полиции. 22.08.2016. URL.: <https://02.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/8350559> (последнее посещение: 22.08.2016).

⁵⁸⁶ В Башкортостане следователь МВД записал видеозапись и застрелился в служебном кабинете. 22.08.2016. URL.: <https://zona.media/news/2016/22/08/do-svidaniya> (последнее посещение: 22.08.2016).

⁵⁸⁷ См., например: Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в России в 2015 году, Доклад Информационно-аналитического центра «Сова». 2016 год. URL.: <http://www.sova-center.ru/misuse/publications/2016/03/d33946/> (последнее посещение: 15.03.2016).

Рекомендации

Всем государственным и общественно-консультативным органам (общественным палатам и общественным советам)

Регулярно публиковать информацию о своей деятельности в доступной и понятной для пользователей форме, в том числе в Интернете; обеспечить актуальность публикуемой информации;

Правительству РФ, ЛО и СПб

Разработать отдельную программу по борьбе с преступлениями на почве национальной ненависти или вражды или отдельный раздел в рамках программы по гармонизации межнациональных отношений; в любом случае меры по борьбе с преступлениями на почве национальной ненависти или вражды должны быть указаны отдельно от мер по борьбе с экстремистскими преступлениями;

Включить в программы по профилактике правонарушений и гармонизации межнациональных отношений тренинги для сотрудников полиции, посвященные методике сбора статистики по преступлениям на почве национальной ненависти или вражды, а также особенностям работы с уязвимыми группами населения, в том числе с представителями национальных меньшинств;

Отказаться от измерения эффективности программ, направленных на гармонизацию межнациональных отношений, с помощью количественных критериев, например, такого критерия, как число совершенных мигрантами и в отношении мигрантов преступлений.

Президенту РФ и Правительству РФ

Принять рекомендации по отбору кандидатур для общественных советов при правоохранительных органах для обеспечения сбалансированного состава общественных советов, куда должны входить представители гражданского общества, правозащитных НКО. Включить в документы, устанавливающие порядок отбора кандидатур положения, которые будут препятствовать возникновению ситуации, когда большинство членов Общественной палаты являются представителями бизнеса.

Правоохранительным органам

Разработать рабочее определение преступлений по мотиву национальной ненависти или вражды; довести его до сведения ответственных сотрудников, поручить им собирать статистику о преступлениях по мотиву национальной ненависти или вражды, а не о количестве преступлений, совершенных мигрантами или в отношении мигрантов. При этом статистика по учету экстремистских преступлений и преступлений на почве национальной ненависти или вражды должна вестись правоохранительными органами отдельно;

Регулярно публиковать статистику, в том числе в Интернете, по преступлениям на почве национальной ненависти или вражды в удобной и понятной для пользователей информацией форме;

Создать межведомственные и ведомственные рабочие группы для обмена информацией по проработке вопросов сбора статистики по преступлениям по мотиву национальной ненависти или вражды и разработки мер по борьбе с этими преступлениями, с включением в такие группы представителей общественности, и публиковать, в том числе в Интернете, информацию о деятельности этих групп.

Заключение

В рамках настоящего Отчета анализировалась деятельность государственных органов на федеральном уровне и уровне двух субъектов – Ленинградской области и Санкт-Петербурга, принимаемая ими политика и меры, которые в той или иной степени относятся к сфере борьбы с ППРН и дискриминацией по национальному признаку. В первой главе мы рассмотрели структуру государственных органов, их полномочия, образованные в их рамках рабочие группы, комитеты и комиссии, проанализировали их работу на основе опубликованных документов об их деятельности. Препятствовало нам в этом то обстоятельство, что в большинстве случаев государственные органы неохотно и нерегулярно публикуют информацию о своей деятельности, что осложняет анализ их работы.

Далее была также рассмотрена деятельность Уполномоченных по правам человека РФ, ЛО и Санкт-Петербурга, Общественной палаты РФ, ЛО и Санкт-Петербурга, а также общественных советов, созданных при Прокуратуре Санкт-Петербурга, ГУ МВД по Санкт-Петербургу и ЛО и ГС СК РФ по Санкт-Петербургу.

Были также рассмотрены законодательные инициативы, рассматриваемые в ГД РФ (мы не нашли инициатив законодательных органов субъектов в рассматриваемых областях). Рассмотренные законопроекты показывают тенденцию к ужесточению антиэкстремистского законодательства. Особенно важными являются законопроекты в сфере профилактики правонарушений и создания нового органа – Национальной гвардии – с самыми широкими полномочиями. Рассматриваемые в ГД РФ законопроекты вызывают беспокойство, в них содержатся нормы, позволяющие необоснованно ограничивать права человека.

Задачей стратегий и программ как на федеральном, так и на региональном уровне является гармонизация межнациональных отношений (или укреплению национального согласия). В текстах стратегий и программ нельзя найти упоминания преступлений на почве расовой ненависти или в терминологии российского уголовного права – преступлений по мотиву национальной ненависти или вражды. Тем не менее профилактика расизма и ксенофобии входит в подзадачи гармонизации межнациональных отношений, поэтому наш Отчет рассматривал те стратегии и программы, которые решают проблемы в сфере межнациональных отношений и их гармонизации. Как правило, такие программы не рассматривают вопросы борьбы с преступностью; чтобы восполнить этот пробел, мы рассматривали программы по профилактике правонарушений. Также мы обращали внимание на те стратегии и программы, которые ставят задачи и формулируют меры в области миграции, так как именно мигранты являются одной из категорий лиц, в отношении которых распространена практика дискриминации по национальному признаку.

Стратегии являются документами стратегического планирования, относительно новым инструментом в практике государственных органов. По ним можно судить, насколько государство признает ту или иную проблему как суще-

ствующую и решает с ней бороться. Изученные стратегии показывают, что российские власти не признают проблему борьбы с ППРН как насущную; они мельком отмечают, что в обществе есть расистские и ксенофобные настроения, но, как считают, например, разработчики стратегий Санкт-Петербурга, в таких настроениях виноваты сами мигранты. Таким образом, проблемы ксенофобии и расизма переносятся сугубо в плоскость миграционных вопросов. В миграционной сфере российские власти не говорят о дискриминации мигрантов, но признают необходимость их адаптации и интеграции в российское общество.

Проведенный нами анализ принятых на федеральном и региональном уровнях программ показал, что их эффективность именно в борьбе с ППРН и дискриминацией оставляет много вопросов. Это обуславливает ряд причин.

Первая причина состоит в том, что программы, направленные на гармонизацию межнациональных отношений, включают в себя борьбу с экстремизмом, тем самым очень сильно размывая сферу борьбы с ППРН и дискриминацией из-за слишком широкого определения экстремизма, включающего в себя преступления, отличные от преступлений на почве ненависти.

Вторая причина – в показателях эффективности данных программ. Выбранные показатели не дают возможности оценить эффективность реализации программ в области борьбы с ППРН и дискриминацией. Это обусловлено двумя факторами: во-первых, формулировка самих показателей, позволяющих проводить фестивали народных танцев или патриотические мероприятия и засчитывать их в качестве мероприятий, направленных на гармонизацию межнациональных отношений. Во-вторых, такие показатели, как количество преступлений, совершенных мигрантами или в отношении мигрантов, могут быть взяты только из криминальной статистики, которая имеет ряд недостатков; она недостоверна и не соответствует действительности. Таким образом, показатели эффективности программ, основанные на криминальной статистике, могут крайне мало сказать о существующем положении вещей и эффективности программ.

По результатам анализа деятельности государственных органов, принятых стратегий и программ, в той или иной сфере затрагивающих вопросы борьбы с ППРН и дискриминацией по национальному признаку, были сформулированы рекомендации:

- по регулярному опубликованию информации о деятельности государственных органов, общественных палат РФ и субъектов РФ и общественных советов;
- по разработке рекомендаций для кандидатов в члены общественных советов при правоохранительных органах;
- по разработке отдельных программ, посвященных борьбе с ППРН и дискриминацией;
- по необходимости ведения криминальной статистики по ППРН и формированию рабочих групп, работающих в этой сфере.

Схема Федеральных органов

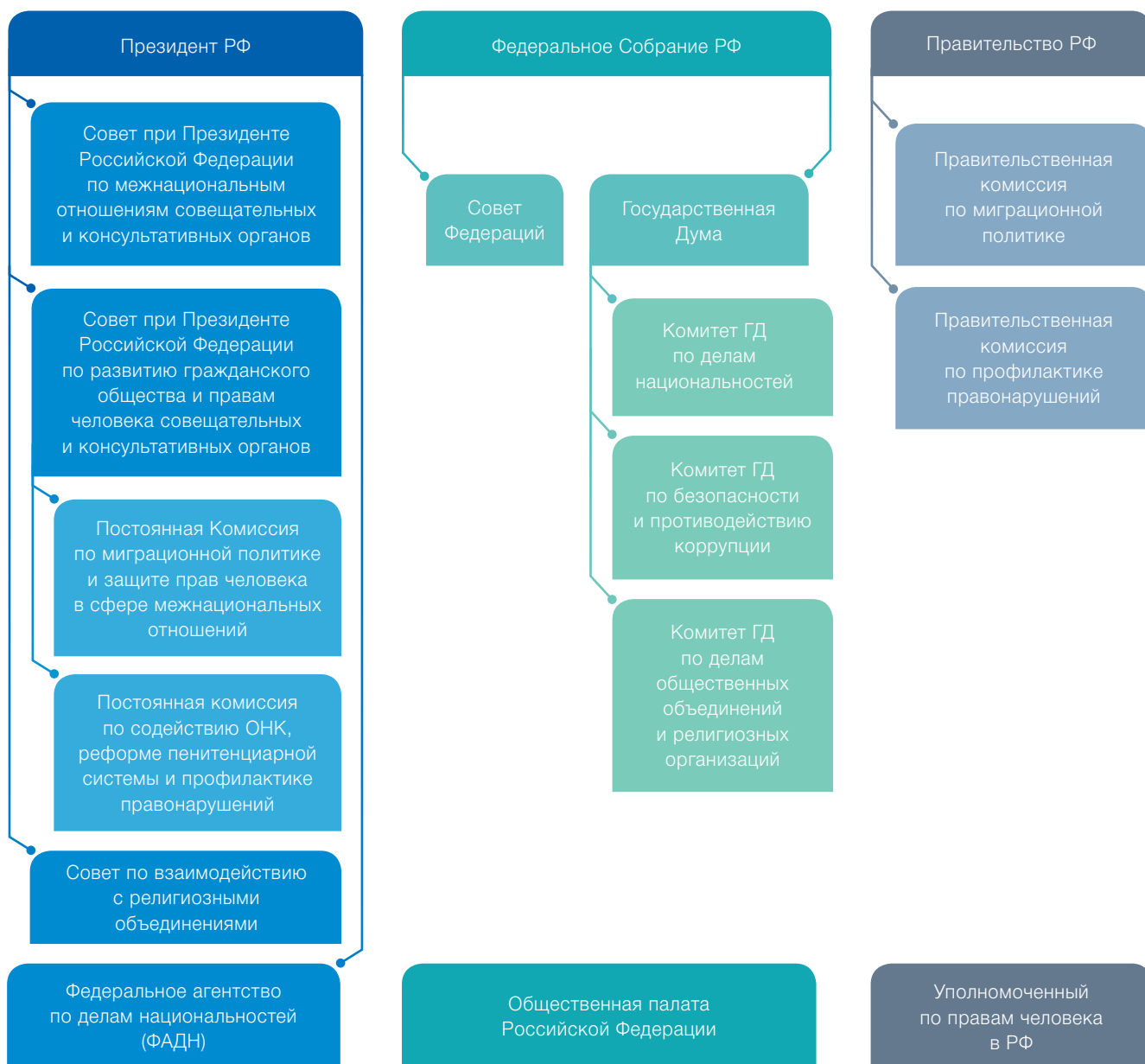


Схема государственных органов ЛО

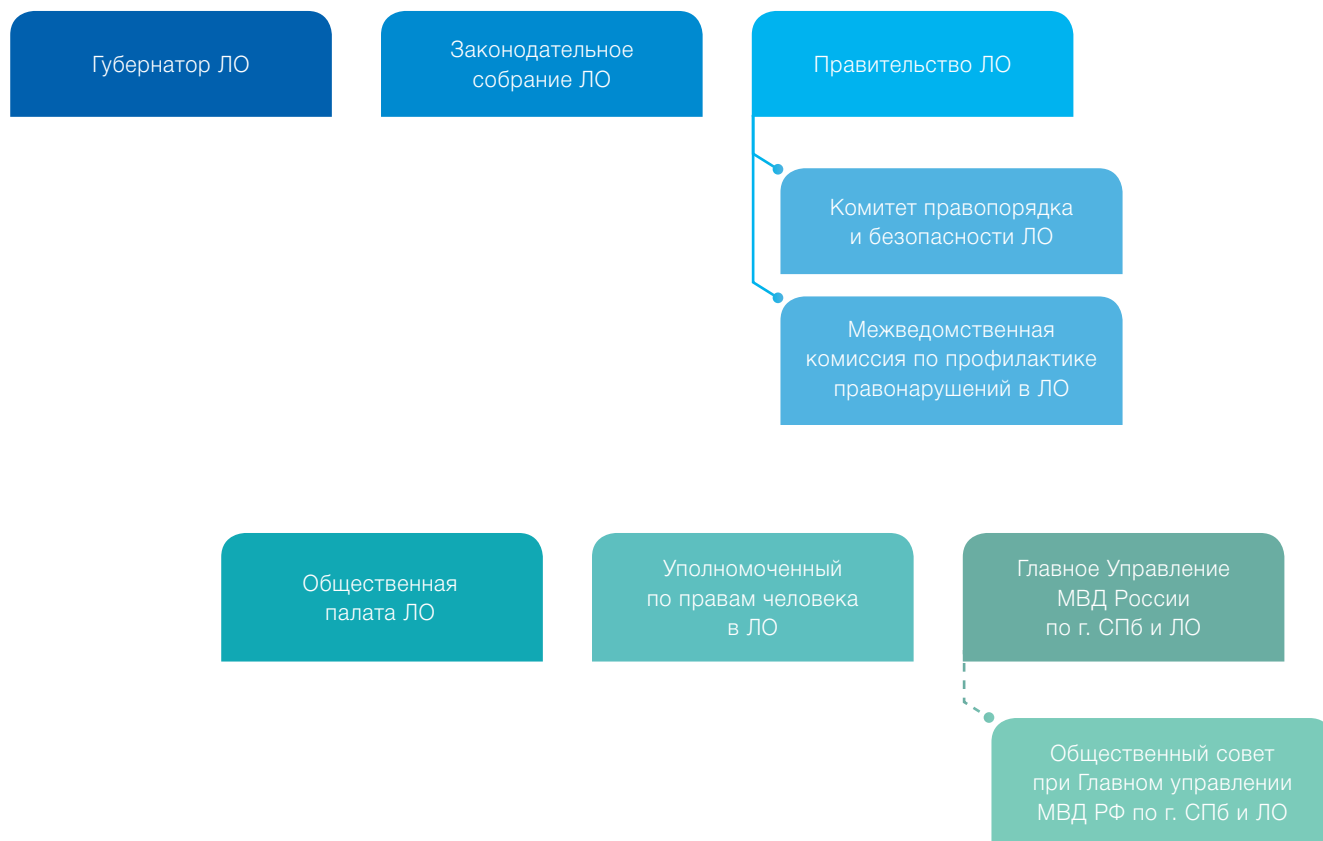


Схема государственных органов Санкт-Петербурга



Деятельность государственных органов на федеральном и региональном
уровнях РФ в области борьбы с преступлениями на почве расовой ненависти

Отчет о результатах исследования

Информационное издание

Компьютерная верстка и редактирование –
СПб ООО «Гражданский контроль»

Подготовка к печати – СПб ООО «Гражданский контроль»
191040, Санкт-Петербург, Лиговский 87, офис 300.

30.12.2014 СПб ООО «Гражданский контроль»
распоряжением Министерства юстиции РФ
был включен в реестр некоммерческих организаций,
«выполняющих функции иностранного агента».

e-mail: info@citwatch.org

Подписано в печать 25.12.2016 Тираж 100 экз.

РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ БЕСПЛАТНО

