

**СОВА**

Информационно-аналитический центр

Версия для печати. Опубликовано на www.sova-center.ru
Оригинал: [/racism-xenophobia/publications/2015/07/d32351/](http://racism-xenophobia/publications/2015/07/d32351/)

Рекомендации российской рабочей группы Гражданского форума БРИКС по утверждению толерантности, противодействию дискриминации, регулированию миграции и интеграции мигрантов

06 Июля 2015

29 июня - 1 июля 2015 года в Москве прошел [Гражданский форум БРИКС](#), приуроченный к саммиту БРИКС. К этому форуму было сформировано несколько российских рабочих групп. Одна из них - под названием "Гармонизация межэтнических отношений", координатором ее стал Александр Верховский. Эта рабочая группа подготовила в апреле-мае позиционный документ, который она озаглавила так: "Формирование расовой, этнической и религиозной толерантности, искоренение дискриминации, регулирование миграции и интеграция мигрантов".

Позиционный документ вошел в [сборник](#), распространенный на Гражданском форуме БРИКС, русская версия на стр. 120-128 (английский перевод в сборнике может рассматриваться только как предварительный).

В результате дискуссии с участниками из других стран БРИКС на самом Гражданском форуме были сформулированы четыре основные рекомендации для включения в документ для передачи главам стран БРИКС. Этот документ, пока только английском, также [опубликован](#) на сайте Форума (см. последний раздел - "Strengthening diversity and pluralism").

Рекомендации главам стран с неизбежностью носят лишь самый общий характер. Но позиционный документ проработан более детально и может представлять интерес также и для более широкого круга читателей, поэтому мы публикуем его на нашем сайте.

Утверждение толерантности, противодействие дискриминации, регулирование миграции и интеграция мигрантов – это взаимосвязанные процессы, хотя каждый из них характеризуется собственной динамикой и в каждом случае необходима выработка особой программы действий.

Государства проводят различные политики управления культурным разнообразием (которые могут в разных странах пониматься как регулирование межэтнических или межрелигиозных отношений, политика идентичности и т.д.), эти политики строятся на основе различных факторов, значимых для государственной власти, в некоторых странах ситуация имеет свою специфику в связи с наличием территориальных этнических автономий. Нижеследующие заключения и рекомендации основаны на интересах и требованиях гражданского общества наших стран, насколько мы можем выразить эти интересы и требования.

Мы настаиваем на приоритете прав человека при выработке и проведении политики во всех перечисленных областях. Принцип равенства в правах – принципиально важен. Невозможность устранения неравенства между гражданами и не-гражданами стран требует строгой регламентации отношений не-граждан, дабы исключить дискриминацию и расширительное толкование проблемы неравенства. Даже если разные страны придерживаются разных практик в сфере прав человека, принцип равноправия остается основополагающим, а противодействие дискриминации – не просто лозунгом, а проработанной государственной политикой.

Международные и внутренние миграции, как добровольные, так и вынужденные, во все большей степени определяют восприятие проблем толерантности и интеграции различных сообществ. Хотя часть стран БРИКС является скорее принимающими странами, а часть – направляющими миграцию, тем не менее всем им в какой-то степени присущи оба направления внешней миграции и всем присуща также внутренняя миграция, которая зачастую является не меньшим вызовом для общества. Мы уверены, что политики в этой сфере должны одновременно отвечать новым вызовам и сохранять верность принципам прав человека и равноправия.

Критериями адекватной миграционной политики и политики интеграции мигрантов являются, в первую очередь, гуманизм (особенно по отношению к беженцам и перемещенным лицам), соблюдение прав человека и для принимающего населения, и для мигрантов, исключение дискриминации, поддержание баланса интересов разных групп населения. Правами мигрантов должны быть озабочены как принимающая страна, так и страна их происхождения.

Сегодня во всех странах БРИКС миграционная политика и особенно политика интеграции далеки от идеала эффективности в достижении перечисленных целей. Не только мигранты, но и другие группы населения страдают от дискриминации, языка вражды, преступлений ненависти. Интерпретация социальных коллизий в терминах межэтнического, межрелигиозного, межкультурного противостояния приводит не только к усугублению перечисленных проблем, но также к деструктивной политической мобилизации и возникновению локальных или даже масштабных региональных конфликтов.

Все эти проблемы должны решаться только комплексно. Должны существовать национальные планы действий, которые должны включать меры уголовно-правового, гражданско-правового, административного, образовательного характера, должны вовлекать институты и государства, и гражданского общества. Общие принципы должны адаптироваться к изменчивой специфике конкретных стран.

Но одновременно важно подчеркнуть, что многолетний опыт противодействия расизму, интолерантности и дискриминации в самых разных обществах позволяет уже сформулировать следующие рекомендации:

Противодействие дискриминации

1. Считать незаконной расовую, этническую и религиозную дискриминацию при приеме на работу, при любой коммуникации с государственными органами, при публичном предложении товаров или услуг. Считать такую дискриминацию уголовным преступлением, если она совершена должностным лицом или повлекла тяжкие последствия.

2. Предусмотреть административную, а для чиновников – и дисциплинарную, ответственность за дискриминационные действия в целом, а также за отдельные наиболее распространенные проявления дискриминационного поведения и действия.
3. Должно существовать комплексное законодательство о дискриминации. Оно должно давать четкие определения прямой и косвенной дискриминации. Следует включить в законодательство отдельные нормы о признании дискриминацией конкретных наиболее распространенных форм недопустимого дискриминационного поведения в различных сферах, описывать простые и доступные процедуры обжалования случаев дискриминации, установить, что при наличии фактов, свидетельствующих о дискриминации, бремя доказывания перекладывается на ответчика. Лицам, подвергшимся дискриминации, должна выплачиваться компенсация морального вреда; размер взыскиваемых сумм должен быть значительным, поскольку эта мера является по существу единственной формой компенсации несправедливого и незаконного отношения к дискриминируемым.
4. Среди государственных органов, в компетенцию которых входит рассмотрение нарушений, связанных с дискриминацией, должны быть профессионально подготовленные по этим вопросам люди. Следует рассмотреть введение должности специального уполномоченного по вопросам дискриминации или назначить лиц в рамках существующих органов, которые будут работать с этой категорией нарушений. Такие лица должны пройти специальную подготовку и понимать, каким образом следует расследовать случаи дискриминации, как доказывать дискриминацию и привлекать к ответственности.
5. Судьи, рассматривающие дела о дискриминации, также должны пройти специальную подготовку.
6. Следует разработать практические руководства для сотрудников правоохранительных органов, осуществляющих правоприменение норм о защите от дискриминации.
7. Государствам следует активнее сотрудничать с НКО, работающими в сфере противодействия дискриминации.
8. Исключить racial profiling из деятельности полиции и любых иных государственных органов, если речь не идет о защите потерпевших в связи с проявлениями расизма или с дискриминацией.
9. Исключить любые, тем более – дискриминационные, ограничения свободы передвижения внутри страны.
10. Создать государственную службу правовой помощи жертвам дискриминации и преступлений ненависти и поддерживать помощь таким людям со стороны гражданского общества. Эта государственная служба могла бы также выполнять в определенных случаях функции третейского суда по спорам о дискриминации и/или выступать представителем потерпевшего в иных инстанциях.
11. Государственные чиновники, в том числе сотрудники полиции, миграционных служб и т.п., должны проходить обучение на курсах, посвященных проблемам этнокультурного многообразия, позитивного и негативного опыта других стран и существующих практиках разрешения конфликтных ситуаций.
12. В отношении ранее подвергавшихся дискриминации групп следует принимать национальные программы восстановления прав. Задача

таких программ двойная – социальная реабилитация этих меньшинств и воспитание толерантности большинства граждан именно на примере этих стигматизированных групп.

13. Государства должны проводить во всех сферах политику, направленную против любой сегрегации. Специальные стимулирующие (а не запретительные) меры должны приниматься в сфере жилищной политики, чтобы избежать возникновения этнических или религиозных «анклавов».

Регулирование миграции

14. Следует создавать условия для легализации пребывания и труда мигрантов, облегчения приема их на работу, соответствующие процедуры должны быть просты и доступны мигрантам. Необходимо устранить фактически дублирующие друг друга процедуры, например, – регистрацию по месту пребывания и разрешение на работу.

15. Поскольку основной объем миграции составляет трудовая миграция, экономическое регулирование должно быть основным инструментом, а административный контроль за статусом мигрантов и тем более уголовно правовые меры – лишь вспомогательными. Снятие излишних бюрократических барьеров и противодействия коррупции должны помочь получить место на рынке труда легальным мигрантам, что приведет к сокращению нелегальной миграции. С дружественными странами можно установить режим наибольшего благоприятствования трудовой деятельности их граждан. Определить категории иностранных граждан, в постоянном проживании которых в стране имеется заинтересованность и облегчить для них получение документов на временное и постоянное проживание.

16. Регламентировать срок пребывания под стражей лиц, по которым есть судебное решение об административном выдворении или административном решении о депортации (например, 6-ю месяцами). В случае предоставления им убежища немедленно освободить их из-под стражи.

17. Государствам следует активнее проводить политику предоставления убежища, учитывая многочисленные конфликты в разных частях мира и руководствуясь принципом гуманизма. При принятии решений учитывать материалы страноведческой информации международных и зарубежных организаций. При получении иностранным гражданином убежища, следует незамедлительно снять его с розыска, если он объявлен в международный розыск в стране исхода.

18. Государствам следует рассмотреть возможность присоединения к Конвенциям, касающимся прав мигрантов, беженцев и лиц без гражданства, начиная с Конвенций ООН: «О статусе беженца» 1951 года, «О правах апатридов» 1954 года, «О сокращении безгражданства» 1961 года.

Интеграция мигрантов

19. Интеграции мигрантов, причем и внешних, и внутренних переселенцев, должна являться частью общей политики доминирования общей гражданской идентичности. Эта политика проводится не столько на уровне государственной власти, сколько на уровне региональных властей, местного самоуправления, неправительственных организаций. Эта политика не сводится к прокламированию необходимости гражданского единства, но обеспечивается целым рядом политик:
20. Необходимо развивать местное самоуправление, которое помогает и побуждает людей налаживать личные взаимодействия и маргинализует радикальных националистов и криминальные группировки.
21. Необходимы борьба с коррупцией и эффективная деятельность государственных органов власти, в первую очередь – правоохранительных органов, вне зависимости от территории проживания и этно-религиозной идентичности граждан.
22. Адаптационные и интеграционные мероприятия должны формировать у мигранта внутреннюю потребность жить жизнью социума. Необходимо способствовать распространению правовых и культурных знаний среди мигрантов.
23. С другой стороны, важно, чтобы у принимающего населения создавалось представление о позитивности в целом процессов миграции, и при этом формировалась адекватная информированность о культурных особенностях основных групп мигрантов.
24. Чрезвычайно важно, чтобы права каждого члена общества были защищены независимо от его статуса пребывания в стране и чтобы каждый человек имел доступ к правосудию. Это в полной мере относится также и к мигрантам.
25. Основную часть работы с мигрантами, как внутренними, так и внешними, государство может передать неправительственным организациям, включая объединения местных жителей, следует проработать вопрос о государственном финансировании этой работы. Полезно, если в ней примут участие представители всех конфессий. К этой работе должны привлекаться волонтеры, как из числа школьников и студентов, так и из числа опытных юристов.
26. Нужно развивать диалог между государством и обществом, способствующий росту взаимного доверия, преодоление практики избыточного контроля над деятельностью НКО, препятствующего выполнению их гражданских функций. Это необходимо для эффективного участия гражданского общества в деле интеграции мигрантов.
27. Должны быть разработаны и приняты специальные программы помощи и защиты прав лиц, ищущих убежище, беженцев и лиц без гражданства. В этих программах в области адаптации и интеграции, оказании правовой и материальной поддержки должны принимать участие и государство, и неправительственные организации.
28. Дети недокументированных мигрантов должны иметь доступ к дошкольному, школьному и высшему образованию. В целом, право любых детей на получение дошкольного и среднего образования должно неукоснительно соблюдаться.
29. Следует принимать меры к скорейшему включению мигрантов в национальную систему медицинского страхования. Но в срочных случаях следует оказывать медицинскую помощь всем нуждающимся мигрантам в полном объеме и без временных ограничений.

30. Важнейшим фактором адаптации мигрантов и создания нормальных условий для их жизни является возможность обеспечить себе доход. Поэтому мигранты должны быть включены в трудовые отношения, причем наравне с местным населением. Создание рабочих мест, ориентированных именно на мигрантов, с низкими зарплатами и плохими условиями труда, тем более в формате «неформальных трудовых отношений», будет приводить к их эксклюзии, а также к снижению стандартов труда и для местного населения.

Политика толерантности в образовании

31. Под образованием мы понимаем всю совокупность государственных и общественных действий, направленных на воспитание подрастающего поколения, обучение и распространение знаний во всех возрастных когортах населения с использованием разных средств.

32. Утверждение толерантности в обществе требует пересмотра подходов к преподаванию истории, прежде всего, в школе. Следует придерживаться представления о поликультурности истории своей страны (что всегда соответствует действительности), исключить понимание отечественной истории как истории одной этнической или религиозной группы.

33. Поликультурность истории и современности должна изучаться в первую очередь как опыт взаимодействия и разрешения противоречий, а не как источник конфликтов. Особый акцент может быть сделан на росте культурного разнообразия, обеспечивающего выработку и распространение новых знаний.

34. Преподавание знаний о различных культурных особенностях очень важно, но оно не должно создавать впечатления разделения населения на жесткие группы по этническому или иному признаку. Напротив, образование должно давать представление о множественности идентичностей и об изменчивости культуры. Поэтому необходимо включить в образовательные программы курсы или модули, посвященные правам человека в целом, изучению понятий равноправия, дискриминации и т.д., так как современные представления именно в этих сферах являются основой для проведения эффективной политики и поддержки ее большинством граждан.

35. В истории многих стран были эпизоды, связанные с массовыми и жестокими гонениями на те или иные расовые, этнические или религиозные группы. Эти периоды истории должны стать предметом особого изучения гражданами через систему образования и организуемые государством и НКО мероприятия, чтобы на этих исторических примерах лучше понимать опасность этно-религиозной интолерантности.

Политика религиозной толерантности

36. Хотя разные страны могут по-разному выстраивать свои отношения с религиозными организациями (в том числе признавая на законодательном уровне различную степень исторической значимости тех или иных религий для страны), соблюдение основных прав человека, в том числе свободы совести, не должно зависеть от взглядов человека на религию. В частности, это означает, что не должно

ограничиваться право создавать различные религиозные организации или менять свои взгляды на религию.

37. Вопрос о строительстве культовых зданий и аренде помещений в тех же целях не должен становиться полем дискриминационных запретов. Возникающие разногласия с местными жителями должны решаться в том же порядке, что и при любом другом строительстве.

38. Межрелигиозный диалог должен расширяться, охватывая все более широкий круг религиозных и мировоззренческих групп. Это относится и к различным группам внутри одной религии, так как светское государство и светское общество не могут поддерживать не только одну религию против другой, но и ту или иную интерпретацию любой религиозной традиции.

39. Следует признать, что религиозные или этнокультурные практики одних групп населения могут не нравиться или даже шокировать другие группы населения. Если такие практики не преступают закон, они не должны сами по себе запрещаться (и не должны приниматься законы, де-факто направленные на такой запрет). Одновременно должны применяться согласительные процедуры на местном уровне и полицейский контроль, чтобы обеспечить бесконфликтное сосуществование различных групп.

40. Следует по возможности не разделять учеников школ по религиозному признаку, преподавать знания о религии в школе с нейтральных научных позиций и безусловно воздерживаться от негативных оценок иных религий или культурных традиций.

Противодействие языку вражды

41. Следует поддерживать баланс между необходимостью ограничения языка вражды и защитой свободы выражения. Предлагается считать уголовным преступлением только публичное подстрекательство к насилию против расовой, религиозной или иной подобной группы, дискриминации такой группы или совершению преступлений именно против людей, относимых к этой группе, если есть достаточные основания полагать, что такое публичное выступление было умышленным и могло создать – пусть потенциально – реальную угрозу.

42. Необходимо осуществлять мониторинг публичной пропаганды ненависти и деятельности соответствующих организаций. Ограничивать деятельность таких организаций вплоть до запрета.

43. Следует стремиться к тому, чтобы основным средством правового противодействия языку вражды было не уголовное преследование, а гражданско-правовой спор. В этом значительную роль должны сыграть НКО, а законодательств должно предоставить им такую возможность.

44. Государственные чиновники должны строго придерживаться норм толерантности в своих публичных высказываниях. Отклонение от этих норм должно влечь дисциплинарное наказание вплоть до увольнения.

45. Публичные проявления интолерантности должны встречать в обществе адекватную публичную оценку. Противодействие распространению языка вражды должно вестись в первую очередь через согласованные в ходе общественной дискуссии меры

саморегулирования тех или иные масс-медиа и через общественное противодействие. Вмешательство правоохранительных органов допустимо лишь в крайних случаях, так как оно слишком часто оказывается контрпродуктивным. В особенности это касается проблемы распространения языка вражды в интернете, так как технические особенности сервисов интернета не позволяют правоохранительным органам действовать достаточно эффективно.

Противодействие преступлениям ненависти и урегулирование локальных конфликтов

46. Необходимо учитывать мотив расовой и иной подобной ненависти при совершении преступления как отягчающее обстоятельство. Для эффективного правоприменения следует обеспечить рассмотрение подозрения на наличие мотива ненависти уже на этапе первичной регистрации преступления.

47. Преступления ненависти должны неукоснительно наказываться, а информация об этом – широко публиковаться. Необходимо также собирать и публиковать детальную статистику по таким преступлениям.

48. Необходима специальная программа помощи жертвам преступлений ненависти, государственная или общественная, но поддерживаемая государством.

49. Приходится признать, что в ситуации массовых беспорядков и, тем более, локальных этно-религиозных вооруженных конфликтов разной степени интенсивности последовательное правоприменение де-факто невозможно. В этом случае неизбежными становятся процедуры примирения, которые предполагают отказ от полного исполнения закона, в том числе уголовного, ради прекращения насилия. Такие процедуры примирения должны рассматриваться как исключительный метод, когда иные средства исчерпаны. Но если государство прибегает к процедуре примирения, она должна проводиться открыто, честно, активно включать не только представителей сторон, но и представителей гражданского общества, и продолжаться столь долго, сколько необходимо, чтобы максимальное количество людей отказалось от силового противостояния.

Необходимость исследований

50. Проблемы «неравенства» могут возникать не только в результате расизма или последовательной дискриминации, но и быть исторически унаследованными. Это диктует необходимость исследования механизмов возникновения и воспроизводства неравенств (в сфере труда, образования и т.д.), с тем, чтобы антидискриминационная политика могла быть эффективной.

51. В целом проблемы расизма и интолерантности, но особенно – дискриминации, являются недостаточно исследованными в странах БРИКС. Эти исследования необходимо интенсифицировать. В частности, нужно обратить внимание на учет восприятия жертв дискриминации и преступлений ненависти.

Можно также предложить следующие рекомендации в части экспертного обеспечения регулирования миграции, социальной и культурной вовлеченности и адаптации мигрантов:

- Ввести в практику ежегодную подготовку экспертным сообществом доклада о политике в сферах регулирования культурного разнообразия, дискриминации, толерантности, миграции, интеграции на пространстве БРИКС и его обсуждение в каждом из государств и на международной конференции БРИКС.
- В целях повышения эффективности миграционной политики и управления культурным разнообразием создать сеть исследователей и практиков в указанных сферах на пространстве БРИКС, которая занималась бы изучением и распространением положительного международного и странового опыта в сферах миграции, этнической и религиозной политики, толерантности, и стремилась бы к выработке общих подходов в этих сферах.

Источники:

[Рекомендации гражданского общества лидерам стран БРИКС: обзор проблем на пути к долгосрочным решениям. М., 2015.](#)