

Александр Осипов

Что такое
этническая дискриминация
и что с ней можно сделать?

**Москва
2012**

Настоящий материал (информация)
произведен и (или) распространен
иностранным агентом
РОО Центр «Сова»
либо касается деятельности
иностранного агента
РОО Центр «Сова».

18+

УДК 316.347+94(470)
ББК 60.545.1+63.3(2)64-38

О 73 **Осипов Александр. Что такое этническая дискриминация и что с ней можно сделать?.** — М.: Центр «Сова», 2012. — 152 с.

ISBN 978-5-98418-026-9

Популярная брошюра посвящена возможным интерпретациям равенства и неравенства по этническому признаку и их значению для российского общества. В книге обсуждаются толкования термина «дискриминация», специфика этнической или расовой дискриминации и возможности, связанные с другими подходами к равенству и неравенству по этническому признаку.

Приводится краткий обзор международных инструментов, созданных для противодействия дискриминации, и национальных антидискриминационных механизмов. В книге обсуждаются основные противоречия и трудности, связанные с противодействием дискриминации. Автор разбирает основные мифы, затрудняющие понимание проблем дискриминации, и показывает возможные направления и формы общественной деятельности против дискриминации в России.

Рукопись подготовлена в рамках проекта по подготовке научно-популярных книг № 10-03-93623к/К, поддержанного Российским гуманитарным научным фондом.

Книга издана при поддержке National Endowment for Democracy and Norwegian Helsinki Committee.

Веб-сайт Центра «СОВА», включающий публикации и новости —
<http://sova-center.ru>

Редактура и корректура — В. Ахметьева
Дизайн — Н. Винник
Верстка, коллаж на обложке — М. Конькова

Подписано в печать 20 сентября 2012 г. Формат 60x84/16 Гарнитура Таймс

Печать офсетная. Бумага офсетная. Уч.-изд. л. 8,7. Тираж — 1000 экз. Заказ №

ООО Центр «Сова». Адрес для писем: 103982, Москва, Лучников пер., д. 4, под. 3, к. 2.

Телефон/факс: (495) 517-92-30. E-mail: mail@sova-center.ru. Веб-сайт: <http://sova-center.ru>

Типография Россельхозакадемии. 115598, Москва, ул. Ягодная, 12.

Содержание

Введение	4
Мифы и фон	11
О равенстве и дискриминации	30
Специфика отдельных видов дискриминации	42
Этническая, или расовая, дискриминация	43
Дискриминация по признаку языка	53
Религиозная дискриминация	55
Дискриминация по признаку гражданства	59
Дискриминация по признаку места жительства	63
Запрет дискриминации в международном праве и национальных законах	67
Международное право	67
Национальные законодательства	79
Другие, кроме дискриминации, способы описания различий и неравенства	86
Национальные меньшинства	86
Многонациональность и мультикультурализм	93
Толерантность и борьба с экстремизмом	94
Советские подходы к «национальному равенству»	96
Сложности и противоречия	101
Возможности противодействовать дискриминации в России	114
Правовые средства	115
Общественная активность	132
Заключение	150

ISBN 978-5-98418-026-9



9 785984 180269 >

© Осипов А.Г., 2012 — текст

© Винник Н.В., Конькова М., 2012 — оформление

Введение

Этнические проблемы, или то, что по советской традиции еще иногда называется «национальным вопросом», живо интересуют многих в России вплоть до обитателей «верхних этажей власти». Люди хотят не только разбираться в теме, но и понимать, как можно улучшить положение дел или хотя бы не навредить другим своими непродуманными действиями или словами. В принципе, интересующиеся этими вопросами без труда могут найти довольно много специальной или популярной литературы вместе с газетными или интернетовскими комментариями. Добавлю, что над умножением числа таких текстов трудится большое число людей, считающих себя, справедливо или не очень, специалистами.

Однако в этой большой тематической области существует сегмент, где российский читатель сталкивается с явным дефицитом информации и практически полным отсутствием источников, где ее можно было бы пополнить. А именно: не хватает сведений о том, как этнические проблемы связаны с вопросами равноправия или, шире, равенства. Вообще, эти две темы так или иначе увязываются одна с другой, хотя бы на уровне разговоров, едва ли не везде в мире. Но если в других странах, в первую очередь западных, эта взаимосвязь изучается, осмысливается и подробно обсуждается, то в России таких дискуссий практически нет, доступных специальных публикаций мало, и они сложны для восприятия. При этом популярные тексты для публики тоже немногочисленны и часто затрагивают слишком узкую тему или их качество часто оставляет желать лучшего. Представленный в изобилии откровенный трэш оставляем за скобками.

Данная книга посвящена тому, как может осмыслиться взаимосвязь, с одной стороны, этнического разнообразия, а с другой — социального равенства, и какие практически последствия такое осмысление имеет или может иметь. Сразу необходимо сделать уточнение: в книге не рассматриваются проблемы ксенофобии, расизма или этнических конфликтов как таковые; они упоминаются только там и в той степени, в какой это необходимо для обсуждения основной темы. Этот текст ни в коем случае не претендует на то, чтобы считаться справочником по теме равенства и недискриминации — попытка написать подобную книгу практически с нуля и представить ее российской аудитории была бы крайней самонадеянностью. Моя цель состоит только в том, чтобы предложить простой по содержанию, доступный и популярный текст, который помог бы интересующимся ориентироваться среди разных подходов к равенству и дискриминации, а также критически воспринимать расхожие мифы.

Равенство людей есть общепризнанная ценность в современном мире и цель, провозглашенная международным правом и законами многих стран. Существует множество международных конвенций, запрещающих дискриминацию, и соответствующих решений национальных судов и международных структур. Борьбой с дискриминацией занимаются специальные государственные органы, большое число неправительственных организаций и экспертов. Вполне разумно и в России изучать мировой опыт и результаты многолетних профессиональных дискуссий и пытаться их использовать.

Книга написана исходя из допущения, что на такую тему в России есть спрос. Это неочевидно; напротив, наблюдается много признаков того, что российское общество плохо совместимо не то что с защитой, но и с осмысленным обсуждением равенства по этническому признаку. Причины этого сложны и выходят за рамки данного изложения. Основная из них — аномия, или состояние распада общих ценностей и норм. Уже вторичным оказывается то, что социум разделен и расколот по всем возможным линиям — идейным, социальным, географическим, — и то, что почти все видят себя в роли жертв и никому не доверяют; что любые изменения (в том числе изменения этнического состава населения) воспринимаются как угроза; что фрустрация оборачивается поисками врагов и козлов отпущения.

Книга, однако, адресована тем, кто неравнодушен к положению дел в стране, в частности, озабочен этническими вопросами. Она может быть полезна в первую очередь журналистам, активистам некоммерческих организаций, преподавателям, даже чиновникам — тем, кому нужны некоторые базовые представления о равенстве и дискриминации, об имеющихся возможностях и связанных с ними ловушках. Не исключено, что в каких-то ситуациях издание сможет дать практические ориентиры тем, кто хотел бы сделать что-то конкретное и помочь кому-то или, наоборот, не навредить себе и другим. Но эта книга — не дорожная карта, как принято говорить в последние годы, а скорее схема, набросок, предлагающий общие ориентиры и направления.

Нарушения равенства чаще всего обозначают словом «дискриминация». Сам термин в России достаточно широко известен и даже встречается в законодательстве, но при этом многие путаются в его значениях, а потому «дискриминация» превратилась в слово-паразит для обозначения самых разных вещей и явлений, которые кому-то не понравились. Между тем термин «дискриминация» имеет достаточно точные, хотя и разные смыслы и более или менее определенные способы и границы употребления, в которых полезно разбираться.

При этом следует отметить, что «дискриминация» — не единственный способ описывать неравенства и обозначать их как проблему. Вопросы равенства и неравенства возникают и формулируются в таких рамках, как защита меньшинств, мультикультурализм, групповые права, развитие толерантности и проч. Следует учитывать и географический, и исторический аспекты: многие подходы возникли на Западе, в Европе и Северной Америке, но ситуация в России во многом продолжают определять советские представления о «национальном вопросе» и «национальном равноправии», сбрасывая которые со счетов преждевременно и неразумно. Различные объяснительные модели и системы терминов имеют между собой много общего, но есть у них и отличия: все переплетения идей, понятий и решений образуют сложную картину, в которой полезно разбираться хотя бы в первом приближении.

В последнее время стало общим местом признание, что сложившаяся в России общественно-политическая система полностью себя исчерпала и что она не может обеспечить ни развития общества, ни поддержания правопорядка. При неработающих общественных и государственных институтах не приходится всерьез говорить ни о положительном эффекте от изменений в законодательстве, ни в целом об исполнении правовых норм. Но при этом не стоит забывать, что напоминание о ложных соблазнах и рисках, связанных с теми или иными действиями, и о необходимости воздержаться от неразумных поступков или заявлений тоже имеет значение, особенно для периодов общественной нестабильности. Кроме того, в отдельных случаях сохраняются возможности использовать имеющиеся нормы закона и институты для того, чтобы помочь конкретным людям или добиться сдвигов к лучшему в тех или иных узких областях. Наконец, информация, которая сейчас не имеет непосредственной практической ценности, может стать востребованной при изменении обстановки.

Будет ли книга одинаково интересна всем, кто хотел бы сделать этнические отношения лучше? Разные люди по-разному понимают, что такое «лучше» в этнических вопросах, и подходят к этому с совершенно различных позиций. Безусловно, равноправие есть общепризнанный идеал в современном мире и цель, которая провозглашается международным правом и национальными законами. Но наряду с равенством люди рассматривают в качестве приоритетов такие ценности, как стабильность, безопасность, защита и сохранение той или иной национальной или этнической «культуры» или идентичности, формулирование и защиту групповых интересов. Эти ценности или цели необязательно противостоят друг другу, но порой они вступают в конфликт, и между ними приходится делать выбор. При этом равенство тоже может пониматься

по-разному — как равенство индивидов или групп, как равенство прав или возможностей, как равенство в доступе к материальным благам или равенство в символическом признании и так далее. И еще: те, кто протестует против неравенства (как бы оно ни понималось), необязательно тем самым автоматически выступают за равенство. Бывает (этим грешат разного толка националисты), что, отвергая неравенство (мнимое или реальное) в отношении своей группы как «несправедливость», люди не имеют ничего против неравноправия других.

Чтобы избежать какого-либо недопонимания, разумно сразу уточнить, что эта книга написана с либеральных (в том смысле, что не левых¹), западных и правозащитных позиций. Система координат, которой подчинены все оценки, основывается на правах, достоинстве и автономии личности. Все прочие цели, идеи и лозунги, будь то безопасность, сохранение национальной культуры, защита идентичности, групповые права и тому подобное, рассматриваются не как универсальные ценности, но как частные интересы, которые можно учитывать в качестве допустимой темы переговоров или торга, но которые не могут быть выше прав индивида. В дилемме «свобода или справедливость» предпочтение безусловно отдается свободе — я не допускаю, что принудительное насаждение равенства путем перераспределения благ или исправления «исторических ошибок» может в конечном счете улучшить жизнь людей.

Крайне наивно утверждать, что совместная жизнь людей различного этнического происхождения, веры, языка, жизненного опыта в одной стране не связана с конфликтами и проблемами или что такие проблемы могут быть легко решены. Универсальных и действенных рецептов не существует; есть только общие схемы и возможные направления движения. Защита прав, достоинства и свободы личности, какой бы важной ценностью она ни была, сама по себе не гарантирует положительного результата и автоматического преодоления возможных проблем. Но, как показывает опыт, это та рамка, в которой решения не только возможны, но и оказываются лучшими из известных.

И еще одно важное уточнение. Я исхожу из того, что тема равенства и недискриминации в принципе должна быть важна для всех. Разделение, тем более по признаку происхождения и гражданства, на тех, кто больше или кто меньше выигрывает от борьбы с дискриминацией, или тех, кого эта проблема лично касается, а кого нет, представляется неуместным.

¹ Социальная критика этнических неравенств с левых позиций, как и перспективы их преодоления путем глубоких изменений капиталистической системы очень интересны, но здесь не рассматриваются.

Несколько слов о доступных обзорных и справочных публикациях, посвященных равенству по этническому признаку, в первую очередь — проблеме дискриминации. Тем, кто владеет английским языком, прежде всего можно порекомендовать справочник организации Interights «Non-Discrimination in International Law. A Handbook for Practitioners»², несколько тематических брошюр, подготовленных по заказу Европейской Комиссии³, а также доклады и обзоры международной экспертной Группы по миграционной политике⁴.

На русском языке публикаций, которые удачно вводили бы в тему равенства и дискриминации, выпущено очень мало⁵, и они буквально тонут во множестве текстов, посвященных смежным темам, а именно языку вражды, конфликтам и толерантности. Обзор литературы увел бы нас слишком далеко в сторону, и поэтому я от него воздерживаюсь. Замечу только, что попытки рассматривать вопросы равенства и дискриминации как часть совершенно иного теоретического контекста (чаще всего — толерантности или конфликтов) обычно крайне неудачны: они вводят читателя в заблуждение и концептуально, и по части изложения фактов.

О происхождении и истории расизма в мире и его проявлениях в России я бы рекомендовал читать книги и статьи Виктора Шнирельмана⁶,

² Non-Discrimination in International Law. A Handbook for Practitioners. L.: Interights, 2011 (<http://www.interights.org/document/153/index.html>; дата обращения 15.09.2012).

³ The Fight against Discrimination and the Promotion of Equality. How to Measure Progress Done. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008 (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=770&langId=en; дата обращения 15.09.2012); International Perspectives on Positive Action Measures. A comparative analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission, 2009 (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2723&langId=en; дата обращения 15.09.2012). Все эти издания доступны в сети.

⁴ Migration Policy Group (<http://www.migpolgroup.org/>; дата обращения 15.09.2012).

⁵ Следует отметить, что некоторые публикации, которые, судя по названиям и аннотациям, затрагивают проблему дискриминации, бывают посвящены совсем другим вопросам; например, брошюра Московской Хельсинкской группы «Противодействие ксенофобии и этнической дискриминации» (М.: Московская Хельсинкская группа, 2005; <http://www.mhg.ru/files/knigi/prksen1.pdf>; дата обращения 15.09.2012) содержит информацию об общих правозащитных механизмах и о борьбе с преступлениями ненависти.

⁶ Например: Шнирельман Виктор. Лица ненависти (антисемиты и расисты на марше). М.: Academia, 2010; Он же. СМИ, «этническая преступность» и мигрантофобия // Язык вражды против общества. М.: Центр «Сова», 2007. С. 107–149;

а также многочисленные публикации Информационно-аналитического центра «Сова»⁷. В числе последних следует особо выделить подборку переведенных на русский язык текстов современных западных авторов о проблемах расизма и дискриминации⁸. Юридические аспекты противодействия дискриминации по разным признакам разбираются в серии публикаций, выпущенных автономной некоммерческой организацией «Юристы за конституционные права и свободы»⁹; все они доступны на сайте организации¹⁰. Правовым возможностям противодействия дискриминации посвящены и некоторые материалы, изданные Центром социально-трудовых прав (www.trudprava.ru)¹¹. Развитию представлений о равенстве по этническому признаку в России посвящена также моя книга «Этничность и равенство в России: особенности восприятия» (М.: Информационно-аналитический центр «Сова», 2012). Качественных текстов на темы защиты меньшинств и мультикультурализма на русском языке тоже крайне мало. Можно рекомендовать книги, статьи и выступления Владимира Малахова¹² и соответствующие главы книги «Социология межэтнической толерантности», изданной Институтом социологии РАН в 2003 году¹³. Удачное введение в тему защиты меньшинств предлагает брошюра, подготовленная Управлением Верховного Комиссара ООН

Он же. «Порог толерантности»: Идеология и практика нового расизма. В 2-х томах. М.: Новое литературное обозрение, 2011.

⁷ Книги Центра «Сова» // Центр «Сова» (<http://www.sova-center.ru/books/>; дата обращения 15.09.2012).

⁸ Расизм: современные западные подходы / Сост. А. Верховский, А. Осипов. М.: Информационно-аналитический центр «Сова», 2010.

⁹ Защита личности от дискриминации (в трех томах). Хрестоматия. М.: РИО «Новая юстиция», 2009; Защита личности от дискриминации, методические рекомендации для преподавателя. М.: РИО «Новая юстиция», 2009.

¹⁰ Новости // ЮРИКС (<http://jurix.ru/index.php?do=cat&category=discrim>; дата обращения 15.09.2012).

¹¹ Гвоздицких Анна В. Дискриминация в трудовых отношениях: Рекомендации по процессуальной работе представителя в делах о дискриминации в трудовых отношениях. М.: ЦСТП, 2008; Дискриминация в сфере труда: теория и практика. Научно-практический сборник. М.: ЦСТП, 2008.

¹² Например: Малахов Владимир. Зачем России мультикультурализм? // Мультикультурализм и трансформация постсоветских обществ. М.: ИЭА РАН, 2002. С. 48–60; Он же. Скромное обаяние расизма и другие статьи. М.: Модест Колеров и Дом интеллектуальной книги, 2001; Он же. Настоящее и будущее национальной политики в России // Прогнозис. 2006. № 3. С. 144–159. Некоторые публикации В. Малахова доступны здесь: <http://iph.ras.ru/malakhov.htm>; дата обращения 15.09.2012.

¹³ Социология межэтнической толерантности. М.: Институт социологии РАН, 2003 (<http://www.isras.ru/files/File/publ/tolerantnost.pdf>; дата обращения 15.09.2012).

по правам человека¹⁴. Сборник обзорных и аналитических текстов, подготовленный Европейским центром по вопросам меньшинств, также может быть интересен российскому читателю, хоть он и выпущен для Республики Беларусь¹⁵. Следует обратить внимание на книги и статьи Сергея Соколовского¹⁶.

Мифы и фон

Начнем не с общетеоретического введения в проблемы дискриминации, а совсем с другого. Рассмотрим фон, на котором в стране воспринимаются этнические вопросы и проблемы равенства. Сознание людей в России, как и вообще в бывшем СССР, сильно мифологизировано. Особенно остро это проявляется при обсуждении этнических вопросов. Не вдаваясь в различные значения слова «миф» и нюансы его толкований, замечу, что под мифом я буду понимать предельно простое (а потому искаженное) суждение или объяснение, которое основано только на вере, а не на опыте и рациональной системе анализа доказывания. Миф — не совсем выдумка или фантазия, он соотносится с реальностью, но предлагает упрощенное толкование, игнорирующее то, что ему противоречит. Поскольку миф — предмет веры, пытаться переубедить его сторонников рациональными аргументами — занятие часто малоосмысленное и неблагодарное.

Ниже я перечислю основные мифы, которые в России связаны с равенством и дискриминацией, — просто для полноты картины и уточнения обстановки, в которой проходят и будут проходить все обсуждения этой темы.

Для начала следует назвать несколько черт общественного сознания, которые оказываются базовыми предпосылками для возникновения и распространения мифов, касающихся равенства и этничности. Они свойственны не только России, но в ней проявляются особенно ярко.

На первое место следует поставить стремление видеть в расовых или этнических группах объективную реальность и своего рода коллективных индивидов со своими правами и интересами. Отсюда следует восприятие выражения «межэтнические (или межнациональные) отношения» как отношений между реальными группами — «этносомами». Соответственно, люди готовы всерьез обсуждать как «жизнь» или «развитие» «этносов» самые разные отношения в обществе — образование, участие в экономике, миграцию, деятельность гражданского общества и многое другое. При этом этничность видится не как социальная категория, а как объективное свойство или качество человека. Собственно, это и есть мировоззренческая основа того, что обычно называют расизмом.

Вторая очень важная вещь — это своего рода наивный позитивизм, или представление, что сознание людей, в том числе этнические стереотипы, непосредственно отражает реальность и их, людей, «объективный» жизненный опыт.

¹⁴ Права меньшинств. Международные стандарты и руководство по их соблюдению. Нью-Йорк и Женева: Организация Объединенных Наций, 2010 (http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_ru.pdf; дата обращения 15.09.2012).

¹⁵ Вопросы меньшинств в Республике Беларусь, Европе и мире / Сост. А. Осипов, А. Василевич. Минск: Медисонт, 2012 (http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/Belarus_Guidebook_6.pdf; дата обращения 15.09.2012).

¹⁶ Например: Соколовский Сергей В. Национальные меньшинства в постсоветской России: международно-правовые аспекты // Диаспоры. 2011. № 2. С. 178–196.

Следует назвать еще осознанное или неосознанное стремление смотреть на мир глазами государства. Из него вытекает несколько следствий, главное из которых — любовь к социальной инженерии и уверенность, что всем, что происходит в обществе, можно управлять. Обратная сторона такого представления — вера в то, что все делается или по начальственному предначертанию, или из-за начальственного попушения. Соответственно, если что-то идет не так — то это из-за злого умысла или ошибок руководства, а чтобы исправить положение дел, нужно принять правильный закон, или правильную концепцию, или отдать нужное распоряжение. Этому представлению всегда сопутствует пренебрежение конкретными людьми с их интересами. Вера в то, что обществом можно управлять, как машиной, в соединении с убежденностью в реальности «этносов» создает представление о возможности и необходимости «национальной политики», то есть «управления» «межнациональными отношениями». Что это такое, никто толком, не прибегая к демагогии, объяснить не может, но в подтексте таких представлений — допустимость разного обращения с разными «этнотами», то есть с людьми разных национальностей. Здесь важна также шкала приоритетов — на первом месте оказываются вопросы безопасности и порядка, что и объясняет преувеличенное внимание к разжиганию розни, «экстремизму» и «конфликтам».

Миф 1. Дискриминация — это только то, что делает государство, а частным лицам (в первую очередь собственникам предприятий и жилья) позволено решать, с кем иметь дело, а кем нет

Это неверно. Дискриминировать на деле могут самые разные люди и организации — и государство, и его представители в том числе. Рациональное зерно здесь заключено в том, что дискриминация, которую проводит государство, действительно наиболее опасна и что по международному праву и национальным законам государство должно пресекать и не допускать дискриминацию со стороны частных лиц, то есть оно все-таки несет ответственность за любую дискриминацию. Об этом будет подробнее говориться ниже.

Миф 2. Сам по себе запрет дискриминации в законодательстве снимает проблему

Такие суждения даже непонятно куда относить. Часто это даже не миф, а скорее шутка чиновников, которые могут, например, «на голубом глазу» утверждать, что в России есть «развитое антидискриминационное

законодательство», так как в несколько законов включены общие декларативные положения о равных правах. Уж чиновники-то не могут не знать, что сам по себе формальный запрет, без специальных механизмов, ничего не дает — просто непонятно, кто, кому и какие требования может предъявлять в связи с нарушением равенства. Подробнее об этом тоже будет сказано ниже.

Миф 3. Причина дискриминации — нетерпимость к «другим»

И специалисты, и просто публика, как правило, видят в дискриминации действия, продиктованные неприязнью к иным национальностям или идеями превосходства одних групп по отношению к другим. Это представление верно только отчасти и только в узкой области — в большинстве реальных ситуаций, которые подпадают под определение дискриминации, враждебности и агрессии (того, что называют словом «фобия») нет.

Мотивы и причины у государственных структур и отдельных лиц, по которым они относятся к людям разных национальностей по-разному, могут быть самые разные, и чаще всего среди них нет ни идеи превосходства, ни осознанной неприязни, ни стремления специально причинить вред «чужим». Как правило, о таких вещах просто не думают, или считают неважным, или же, напротив, полагают, что действуют тем, другим, на пользу или на пользу общим интересам. За ограничениями права на выбор места жительства для представителей той или иной национальности (например, с помощью «прописки») может стоять желание избежать конфликтов или «управлять миграцией». Целенаправленные проверки «кавказцев» или «мусульман», вполне возможно, мотивируются соображениями обеспечения безопасности и порядка. Отказ в приеме на работу «кавказцев» или «среднеазиатов» может быть вызван нежеланием предпринимателя потерять ксенофобски настроенных клиентов или не дать никому повода думать, что фирма экономит на персонале или как-то связана с «этническими мафиями». Принудительное разделение детей разных национальностей по разным классам может восприниматься как стремление избежать конфликтов, облегчить учебный процесс и даже помочь детям «сохранить свою культуру»¹⁷. Наконец, может встречаться та самая простота, которая хуже воровства, — как, например, объяснить,

¹⁷ Последний аргумент иногда используют российские чиновники, комментируя информацию, что такие отдельные классы для меньшинств становятся в своем роде гетто, где детьми просто не занимаются.

что в некоторые элитные части и подразделения Вооруженных Сил берут только молодых людей «со славянской внешностью»?

И идеология превосходства или исключительности (как бы она ни называлась) совсем не обязательно встречается там, где проводится дискриминационная политика. Государство или люди, которые действуют от его лица, может ущемлять или ограничивать какие-то этнические группы по разным соображениям — удобства управления, безопасности, желания вымогать взятки и прочим. И напротив, если даже государство или территориальная автономия объявляет себя образованием определенной этнической группы, это не значит, что все остальные на этой территории будут дискриминироваться. Пример — республики в составе России, хотя и с рядом оговорок (об этом — ниже).

Миф 4. Дискриминация — это последствия массовой ксенофобии, в первую очередь той, которую испытывает этническое большинство

Многих людей, в том числе активистов, аналитиков и журналистов, очень волнуют массовые ксенофобские настроения (которые якобы отражаются, например, в опросах общественного мнения). Подразумевается, что дискриминация — это продукт настроений и действий широких масс. Другими словами, если ксенофобия станет по-настоящему народной, то в один не прекрасный момент люди дружно пойдут кого-то громить или вынудят власти ввести какие-то дискриминационные меры.

Такой наивный демократизм (в том смысле, что вся политика делается по воле масс) часто проявляется и при рассуждениях на тему «конфликта». Многие вещи, которые вполне можно описывать как дискриминацию, или насилие по этническим мотивам, или разжигание вражды, истолковываются как столкновение больших групп людей — «этносов» или «меньшинств».

В принципе, неразумно утверждать, что массовые настроения не влияют на поведение людей и на политику государства (особенно в странах с демократическим устройством). Неразумно говорить, и что понятие этнического конфликта ни на чем не основано и не имеет аналитической ценности. Дело в другом: эти подходы и представления имеют узкую область применения и потому — ограниченную ценность. При выходе за узкие рамки они перестают работать, а напротив, формируют искаженные представления и становятся инструментом манипуляции.

Практически все известные в новейшее время случаи систематической дискриминации, а также массовых столкновений, этнических чисток и геноцидов неплохо изучены и описаны. В большей части случаев

совсем не похоже, что масса людей вдруг прониклась этнической ненавистью, встала и пошла биться с «чужаками». Преобладающее массовое настроение — равнодушие. И равнодушие развязывает руки и помогает криминальным лидерам (типа полевых командиров или членов каких-то группировок крайнего толка) или государству преследовать, выгонять или уничтожать тех, кого эти лидеры считают врагами или нежелательным элементом. Разумеется, массовое равнодушие — не единственное условие, которое делает преследование или уничтожение людей возможным; требуются соответствующие стимулы, механизмы и подходящая внешняя обстановка.

Равнодушие в данном случае не следует понимать как нейтральность; здесь оно означает отсутствие сильных эмоций и агрессивных позывов. Мало кто переживает страх и ненависть по отношению к «чужим». Люди могут не думать о своей причастности к происходящему и о своей ответственности за события, а просто делать свое дело и исполнять спущенные сверху приказы. Вопрос о личной моральной ответственности просто не возникает — право принимать решения передается начальству, а исполнителю даже не приходит в голову, какой значение имеет его маленькая частная функция в большой системе подавления или уничтожения.

Равнодушие в таком значении, как показывает опыт, достигается несложными пропагандистскими приемами. Нужно вывести «чужих» за психологическую черту, убедить (а это просто), что на ситуацию в целом правильно смотреть как на «нормализацию» или «наведение порядка» (например, изгнание нелегальных мигрантов, агентов иностранного государства или укрывателей уголовных преступников). А дальше обычно следует массовая инфантильная реакция в духе «пусть начальство примет меры».

Манипуляция понятием массовой ксенофобии позволяет властям или политикам снять с себя ответственность за происходящее — ведь они действуют, якобы следуя воле населения. Разговоры о массовой ксенофобии означают еще и забалтывание и дискредитацию по-настоящему серьезных вопросов, поскольку большинство не испытывает особых эмоций и не считает себя ксенофобами.

Еще больше возможностей открывает понятие конфликта. Оно размывает ответственность — ведь слово «конфликт» подразумевает как минимум две активные и сравнимые друг с другом (а значит, и равно виноватые) стороны. При таком подходе удобно обвинять самих жертв в том, что с ними произошло, — и это особенно легко получается в постсоветском обществе, где люди привыкли жить «по понятиям». Властям или политикам легче отрицать свою ответственность, если конфликт можно представить как естественный и неизбежный процесс. Так проще оправдывать дискриминационные меры,

которые якобы нацелены на предотвращение конфликта. Поставим здесь точку, хотя есть и другие такого рода возможности.

Чаще всего можно говорить, что не массовая ксенофобия ведет к дискриминации, а напротив, репрессивная политика (необязательно напрямую дискриминационная) порождает ксенофобию. Многие действия государства подталкивают исполнителей или наблюдателей к тому, чтобы придумывать или выбирать расистские объяснения и оправдания происходящему. В каждом конкретном случае невозможно знать, стоят ли за очередными мерами против нелегальной миграции дискриминационные соображения, но, как правило, многие чиновники и просто обыватели понимают такие действия как борьбу с «черными», «азиатами» или «кавказцами».

И не очень сложно увидеть и понять, что общая атмосфера поиска врагов, насаждения единомыслия и подозрительности, пропаганды имперских ценностей, милитаризм на деле культивируют подозрительность и враждебность к тем, кто отличается от усредненного большинства, в том числе и своим этническим происхождением.

Миф 5. Дискриминация не составляет проблемы сама по себе — это естественная и оправданная реакция людей на то, что их раздражает и воспринимается как несправедливость.

Решение надо искать в устранении источника раздражения

Избирательное отношение к людям разных национальностей (или тех, в ком видят другую «национальность») вытекает, несколько упрощая, из стереотипов, то есть клишированных представлений о том, что черты или качества человека связаны с его или ее этническим происхождением. Этническая принадлежность служит маркером для самых разных предполагаемых характеристик человека. Важно, что чаще всего стереотипы не связаны с враждебностью или страхом (что буквально означает слово «ксенофобия») и чаще всего субъективно не воспринимаются как ксенофобия ни теми, кто их разделяет, ни властями. Поэтому все громкие речи и проклятия в адрес национальной нетерпимости и ксенофобов оказываются направленными в пустоту.

Соотношение стереотипа с реальностью может быть очень непростым. За стереотипом может стоять как воспаленное воображение, так и какие-то реальные модели взаимодействия людей¹⁸. Стереотип — это

¹⁸ Наглядные примеры высосанных из пальца стереотипов дала история с месхетинскими турками в Краснодарском крае — ко всем обвинениям в криминальности

скорее ожидание, которое может формироваться длительное время под воздействием самых разных факторов. В подавляющем большинстве люди, которые следуют каким-то клише, касающимся тех или иных этнических групп, сами с этими группами никогда в жизни не встречаются. Так называемый здравый смысл и его часть, предубеждения — вещи наущаемые. Это определенная культурная система, которую вырабатывают и воспроизводят все механизмы социализации и коммуникации — воспитание в семье, слухи, анекдоты, пресса, кино, литература¹⁹ и все прочее. Даже если у кого-то есть личный опыт общения (особенно столкновения и конфликта) с другой национальностью, то этот опыт ложится на уже имеющиеся ожидания и представления. Важным и задевающим эмоции может оказаться то, что в другой обстановке с другими людьми не привлекло бы внимания.

Следование стереотипам — своего рода рациональное поведение. Всем приходится делать выбор при взаимодействии с другими людьми; как правило, этот выбор осуществляют на основе неполной информации о человеке или вообще без нее, и средством навигации служат стереотипы, связывающие определенные ожидания с определенными признаками. Проблема в том, что система стереотипов формирует устойчивую рутину отношений и моделей поведения, которая просто не допускает многих людей, относящихся к «меньшинствам» или «мигрантам», к нормальной равноправной жизни в обществе.

В этом-то и сложность. Стереотипы, тем более поддержанные и облагороженные литературой, средствами массовой информации, воспринимаются как отражение объективной реальности и становятся оправданием для дискриминации и даже ориентиром для принятия политических решений. Поскольку за ними стоит здравый смысл, преодолеть их оказывается очень непросто, если вообще возможно. А поскольку стереотипы отражают ожидания и в очень спорной мере — эмпирическую реальность, то наивно ожидать, что если меньшинство изменится так, как этого хотели бы окружающие, это автоматически отменит предубеждения.

и агрессивности, распространявшимся властями и прессой, не нашлось даже минимального числа правдоподобных иллюстраций.

¹⁹ Яркий пример того, как навязываются клише, с помощью которых люди начинают воспринимать тему этнических меньшинств вообще, — это популярный детектив Анны и Сергея Литвиновых «Дамы убивают кавалеров», в основе сюжета которого — злодейства вымышленной этнической общины в Москве.

Миф 6. Проблему создает само по себе обсуждение неравенства и дискриминации, потому что оно формирует у людей у людей ложные представления и побуждает их видеть этническую дискриминацию там, где ее нет

Такие мнения восходят к двум источникам. Первый — это чиновники, которым в принципе не нужна никакая критика, и потому они прикрываются рассуждениями про «разжигание страстей». Второй — это специалисты, которые несколько упрощенно понимают тезис, что социальная реальность формируется языком, то есть тем, как люди описывают действительность и формулируют проблемы в своей речи.

Если люди готовы видеть во всем вокруг себя отношения и конфликты между «этнотами», то соответственно будет выстраиваться мышление и поведение их самих и окружающих, которое приведет к ощутимым практическим последствиям. Действительно, борцы с дискриминацией часто мыслят и рассуждают исходя из тех же допущений и представлений, что и те, кто в дискриминации виновен. Но отсюда совсем не следует, что если сознательные общественники и исследователи наложат табу на этнические обозначения, то это что-то изменит и тем более принесет какую-то пользу. Прежде всего, дискриминация, то есть разное обращение с людьми из-за их этнической принадлежности, бывает, и такие случаи надо выявлять и описывать. И, конечно, изменить общественное мнение и привычки говорить и писать о проблемах можно, только участвуя в дискуссиях и объясняя, что значат те или иные стереотипы восприятия и как их можно преодолеть.

Миф 7. Обвинения в дискриминации — это инструмент пропаганды и политических манипуляций

В этом в России чаще всего упрекают западные правительства и международные организации, которые якобы стремятся дискредитировать страну и оказать на ее руководство психологическое давление. Другой адресат упреков (в основном со стороны националистов) — либеральные публицисты и правозащитники, которые якобы обвиняют государство и русское большинство в ксенофобии и расизме, таким образом поощряют национализм и ксенофобию меньшинств и тем самым стремятся к дестабилизации общества и правительственных институтов.

В первую очередь следует отметить, что сами по себе проявления расизма не характеризуют никакое государство в международном общественном мнении ни хорошо, ни плохо; жесткой критике подвергается либо поддержка дискриминации на государственном уровне, либо демонстративное отрицание проблем. Больше всего публичные обсуждения

и исследования проблем расизма затрагивают как раз западные страны. Прессу в Европе и особенно в Америке интересуют почти исключительно собственные проблемы, причем, в отличие от России, эти темы обсуждаются часто и активно. В мировую прессу попадают только единичные, особо резонансные случаи, происходящие в России. Исследования проблем дискриминации, посвященные бывшим советским государствам, вообще можно пересчитать по пальцам. Если посмотреть заключения и резолюции международных организаций (например, Комитета ООН по расовой дискриминации), то можно увидеть, что они одинаково описывают все страны. Даже напротив, эти организации, стремясь быть дипломатичными, раздают России и подобным ей государствам не заслуженные ими комплименты.

Миф о роли темы дискриминации в международных отношениях соприкасается с реальностью в одном: зарубежные академические круги и правозащитные организации активно продвигают и пропагандируют по всему миру западные (в основе своей американские) представления, что такое расизм и дискриминация. Но дело в том, что других-то работающих моделей просто нет. Рассуждения о «двойных стандартах» справедливы только в том отношении, что некоторым «молодым демократиям», возникшим при распаде СССР и Югославии, дают незаслуженные авансы, а некоторые политики и исследователи оказываются готовы закрыть глаза на местные «шалости» с правами меньшинств. Однако серьезные эксперты в этом не замечены; информация о проблемах распространяется и открыто обсуждается.

Что касается конспирологии (куда же без нее в России?), то она, хоть и присутствует в разговорах на темы, касающиеся дискриминации, заметной тенденцией не стала. По этой причине (и еще потому, что конспирология носит откровенно клинический характер) разбирать ее подробно мы не будем²⁰. Да и реальные поводы для подобного толка разоблачений отсутствуют — людей и организаций, озабоченных проблемами равенства и дискриминации, в России ничтожно мало, и они почти незаметны.

²⁰ Например, бывший губернатор Краснодарского края Николай Кондратенко иногда говорил, что протесты против дискриминации турок-месхетинцев организованы сионистами, чтобы разрушить мир на Кубани. См.: Выступление Н.И. Кондратенко на радио «Кубань» 5 и 19 марта 1998 г. (запись с эфира цитируется в: Осипов Александр. Российский опыт этнической дискриминации. Месхетинцы в Краснодарском крае. М: Звенья, 1999). В свою очередь, пресс-служба местной ФСБ заявляла, что месхетинской диаспорой управляют спецслужбы Турции, см.: Турецкий марш // Краснодарские известия. 2001. 14 апреля. Правда, после того, как в 2003 году власти США открыли возможность для турок переселяться в Америку со статусом беженца и мнения месхетинцев о том, ехать или не ехать, разделились даже в отдельных семьях, это несколько подпортило впечатление о якобы сплоченности и управляемости «общины».

Стоит только отметить три вещи. Во-первых, разоблачения чуждых происков строятся на излюбленном всеми публицистическими течениями приеме, а именно опровержении воображаемых аргументов вымышленных оппонентов. Например, никто в здравом уме не обвиняет ни население, ни правительство в «русском фашизме» и тому подобных вещах. Во-вторых, попытки перетолковать озабоченность людей ксенофобией и дискриминацией как расистское по сути обвинение в адрес большинства или русских в целом, переключается с распространенной вариацией мифа 4 — стремлением видеть источник дискриминации только в массовых настроениях. В-третьих, нуждается в комментарии часто повторяемый тезис о «двойных стандартах» в отношении разных групп, большинства и меньшинства. В этом есть рациональное зерно — и разное отношение к ксенофобии или национализму большинства и меньшинства, если имеет место, диктуется не злонамеренными планами, а только соображением, что ксенофобией со стороны меньшинства обычно можно пренебречь как политическим фактором.

Миф 8. Западные модели мультикультурализма, политкорректности и борьбы с дискриминацией, которые хотят навязать России, провалились

Эта тема — одна из самых мифологизированных, и наворочено здесь столько, что остается лишь руками развести. Причин, почему так происходит, много, и разобрать их все не получится. Назову только одну. Люди, даже вполне квалифицированные, часто путают государственную политику и реальные меры с дискуссиями вокруг положения дел в этой области или с потенциальными рисками. И если реальная политика может быть (и является в западных странах) сдержанной и осторожной, то те, кто ее обсуждают, часто не ограничивают себя в оценках, критике и предсказаниях. В огромном количестве самых разных по направленности и степени аргументированности высказываний можно при желании найти все что угодно — и недобросовестные или малограмотные комментаторы выбирают то, что укладывается в их картину мира, а что не укладывается, просто перевирают. Кроме того, жизнь богата и разнообразна — и действительно, на почве мультикультурализма и политической корректности иногда возникают абсурдные и нелепые ситуации. Это дает возможность применить один из самых эффектных приемов демагогии — выдавать специфические частные случаи за общее правило²¹. Отсюда и возникают байки про чело-

²¹ К примеру, в одной из статей Владимир Малахов разбирает нелепое заявление фрика-одинокки в Нидерландах, которое в европейской и российской прессе комментировалась как демарш мусульманской общины в целом. См.: Малахов В. Мусульмане

века, которого посадили за не к месту сказанное слово «негр», или про то, что христианам в Европе запрещают носить нательные крестики²².

В западных странах не существует единой модели «мультикультурализма», и «мультикультурализм» в разных местах толкуется настолько по-разному, что даже непонятно, как объединять эти подходы. Практически нигде за «мультикультурализмом» не стоит какая-то продуманная концепция или стратегия, и даже в самые лучшие времена только в отдельных случаях власти сами называли так свою политику.

Кроме того, люди привыкли смешивать самые разные вещи — антидискриминационное законодательство, интеграцию иммигрантов, кампании против расизма, политику бизнеса по «развитию многообразия» и прочее. Более того, сложно говорить и о каких-то внутренне непротиворечивых сложившихся национальных моделях — частные подходы в отдельных областях постоянно меняются и порой образуют причудливые комбинации. Поэтому трудно понять, об успехе или провале чего, собственно, идет речь.

Бывшие советские люди почему-то подсознательно уверены, что все главное в жизни происходит по указанию начальства. Соответственно, многие убеждены, что западные правительства придумали и стали проводить в жизнь какую-то доктрину мультикультурализма, тем самым серьезно изменив жизнь западных обществ. Скорее все произошло с точностью до наоборот. Западная Европа и Северная Америка — это свободные страны, где реально обеспечены гражданские права. Просто иммигранты и меньшинства, как и все, использовали неприкосновенность частной жизни, возможности ведения бизнеса, право на ассоциации, право на свободу выражения, религиозные свободы, право распространять информацию, в том числе создавать СМИ. Новые реалии, когда этническое и языковое разнообразие само собой получило развитие и стало заметным, потребовалось как-то объяснять и как-то к нему приспосабливаться — ответом стали дискуссии, планы и отдельные меры, иногда под вывеской «мультикультурализма».

и собаки, или как бытовые проблемы превращают в политические // Русский журнал. 2012. 22 февраля (<http://www.russ.ru/Mirovaya-povestka/Musul-mane-i-sobaki-ili-kak-bytovye-problemy-prevraschayut-v-politicheskie>; дата обращения 15.09.2012).

²² Нашумевшее и дошедшее до Европейского Суда по правам человека дело Нади Эвейды и Ширли Чаплин касалось двух специфических случаев нарушения дресс-кода на рабочем месте, а не ношения крестов вообще; об обстоятельствах см., например: Фаликов Борис. Право и крест // Газета.ру. 2012. 26 марта (http://www.gazeta.ru/comments/2012/03/26_a_4104677.shtml; дата обращения 15.09.2012).

Как бы ни различались подходы отдельных стран к этническому разнообразию, в основе своей они имели общий вектор. С начала 1970-х годов правительства в Северной Америке и Европе²³ стали искать и пробовать разные способы интегрировать разные этнические и расовые меньшинства (особенно иммигрантские группы) в единое общество, чтобы дать всем возможность зарабатывать и чувствовать себя комфортно, не допустив при этом формирования бедных, изолированных и социально неблагополучных анклавов. Среди этих попыток было и стремление некоторых правительств (например, в Нидерландах и Швеции) по привычке опереться не только на бюрократию, но и на неправительственные организации самих иммигрантов и меньшинств. Кроме того, многие правительства делают символические жесты, призванными показать положительное отношение к новому культурному разнообразию. Все это вместе взятое создало впечатление, что правительства культивируют и поддерживают «общины».

Как ни трудно это представить постсоветским людям, не все в этом мире зависит от государства, и возможности любого правительства крайне ограничены. Государство, как оказалось, не может кардинально менять привычки людей, предпочтения бизнеса, действия работодателей — в общем, все то, что влияет на социальную динамику и социальное расслоение. Не все иммигранты и расовые меньшинства преуспели в образовании и карьере, многие из них остаются среди самых бедных и неблагополучных, многие живут на социальные пособия, а многие еще и просто изолированы от остального общества (по особенностям расселения или из-за плохого знания языка). Но то, что одни проблемы остались, а другие возникли, не значит, что ничего больше не изменилось: люди могут защитить себя от явной дискриминации; возможности делать карьеру и повышать свой статус у меньшинств и иммигрантов в целом повышаются, а не снижаются; отношения в обществе в целом стали более открытыми и терпимыми.

Заявления первых лиц западных государств о провале мультикультурализма, сделанные в 2010–2011 годах, на многих произвели впечатление, но людей, знакомых с реальным положением дел, заставили недоумевать. Дело в том, что меры и программы, которые можно подвести

²³ Именно в начале 1970-х европейские страны — получатели трудовых мигрантов с Ближнего Востока, такие как Нидерланды и Германия, осознали, что надежды на отъезд гайтарбайтеров на родину несостоятельны и иммиграция стала постоянным фактором. Политика создания условий для временного проживания не без колебаний сменилась курсом на интеграцию.

под определение «мультикультурной политики» в смысле поощрения и поддержки общинной жизни иммигрантов, получили развитие только в отдельных странах (Канада, Австралия, Нидерланды, Швеция) в 1980-х, а уже в 1990-х везде началось их активное сворачивание. Критика мультикультурализма и ругань в его адрес появились позже, особенно после событий 2001 года, так что с заявлениями о провале мультикультурализма, сделанными много лет спустя, в 2010 и 2011 годы, Ангела Меркель, Николя Саркози и Дэвид Камерон несколько опоздали. Чем такие заявления были вызваны — отдельный большой вопрос, и ответы надо искать в области заигрывания с избирателем или в планах пересмотра социальной и иммиграционной политики.

Миф 9. Из-за мультикультурализма и «позитивной дискриминации» меньшинства в западном мире получили преимущества и начали притеснять большинство

«И на самом деле заявления Меркель, Саркози, Кэмерона о том, что мультикультурализм потерпел крах — это признание поражения европейской модели, когда граждан как бы вынуждали приспособливаться к приезжим, а не наоборот»²⁴.

«Льготы, политика привилегий, квотирования неизбежно ведут к дискриминации в отношении наиболее сильных представителей общества, к которым чаще всего принадлежат коренные жители государства. В этой связи мультикультурализм как теоретическая концепция способствует дискриминации базовых культур, лежащих в основе развитых обществ»²⁵.

Такие суждения, мягко говоря, далеки от реальности, и можно было бы не обращать на них внимания, если они внезапно не стали так популярны на самых разных уровнях. В частности, выражение «поиск в демократическом обществе правового выхода из ситуации абсолютизации прав меньшинств в ущерб правам большинства», относящееся к зарубежным странам, вошло даже в один из основных официальных документов концептуального характера начала 2010-х годов — Доклад

²⁴ Холина Арина. Кругом враги // New Times — Новое Время. 2012. № 18 (<http://newtimes.ru/articles/detail/52579>; дата обращения 15.09.2012).

²⁵ Смирнова Ольга, Золина Дарья. Культурная безопасность российского общества на современном этапе // Этнопанорама. 2011. № 3–4. С. 83.

Государственного совета РФ о национальных отношениях²⁶. При этом внятного объяснения, к чему заставляют приспособляться большинство, какие же преимущества получили меньшинства и какие такие свои правила они навязывают большинству, так ни от кого и не последовало.

«Обратная дискриминация», то есть реальные, формально признанные преимущества и привилегии, которыми пользуются меньшинства, действительно существует. Это в основном политика поддержки аборигенного населения в США и Канаде. Но эти группы мало кого из озбоченных «ущемлением белого человека» интересуют и о них редко говорят. В остальных случаях «позитивная дискриминация» — исключение, а не правило. Более широкое понятие «позитивных мер», или, на американский манер, «аффирмативных действий», предполагает создание стимулов для продвижения уязвимых и ранее дискриминируемых групп в бизнесе, на рынке труда и образовании; обычно эти меры ограничиваются тем, что на разных конкурсах на занятие вакансий или допуске в университеты принадлежность к меньшинству может учитываться как дополнительное преимущество при прочих равных условиях. Действия, которые идут дальше и в чем-то приближаются к «обратной дискриминации», редки и практически всегда оспариваются в судах, причем часто — достаточно успешно. Все отдаленные риски, связанные с «позитивными мерами», все ведущиеся вокруг них дискуссии и всевозможные полемические перехлесты лежат в совершенно иной плоскости, не пересекающейся с практической политикой.

Подтекст всех стенаний о «притеснении белых» и о «политкорректном терроре» можно передать одним словом: «распустили». Подразумевается или прямо говорится, что западные правительства по глупости и наивности позволяют меньшинствам слишком многое, а те, воспринимая это как слабость, садятся на шею. Понятно, что советским в недавнем прошлом людям ближе простые решения в духе «закручивания гаек» — запреты, ограничения, полицейский контроль и прочее. Лучший способ оказаться в дураках — считать других глупее себя.

Простые решения типа форсированной ассимиляции и усиленного полицейского надзора использовались в развитых странах (и, увы, случаются рецидивы использования), только они оказались контрпро-

²⁶ См.: Доклад Государственного совета Российской Федерации о мерах по укреплению межнационального согласия в российском обществе. 11 февраля 2011 года. С. 3 // Министерство регионального развития Российской Федерации. 2011. 29 марта (http://minregion.ru/activities/interethnic_relations/national_policy/505/902.html; дата обращения 15.09.2012).

дуктивными. Принудительная ассимиляция ведет не к интеграции, а к сегрегации. Если кратко, то когда государство выделяет какую-то группу, которая подлежит исправлению и перевоспитанию, и начинает на нее давить, то это ведет только к тому, что выделенная группа оказывается в социальной изоляции. Усиленный полицейский надзор за неблагополучным меньшинством ведет к тому же, а также к взаимному отчуждению и озлоблению меньшинства и полиции. Полиция считает представителей меньшинства потенциальными преступниками и ведет себя соответственно, меньшинство платит той же монетой. Одно из самых известных следствий — вялотекущая война между полицией и молодежью неблагополучных районов, населенных меньшинствами и иммигрантами, которая время от времени приводит к вспышкам массового насилия и городским бунтам (вроде тех, что происходили во Франции осенью 2005 года). Менее известное следствие — формирование образа криминального меньшинства и реальная криминализация. Повышенное внимание к меньшинству означает, что относительно большое число выходцев оттуда попадает в поле зрения правоохранителей. Правоохранители определенным образом сориентированы и не настроены церемониться — большое число людей приобретает опыт общения с полицейской и тюремной системой. Появляется соответствующая криминальная статистика — и вскоре большинство не хочет иметь дел с выходцами из якобы криминальной среды иммигрантов или «цветных» и охотно голосует за тех, кто предлагает еще больше «закручивать гайки». И эта спираль может раскручиваться бесконечно.

Миф 10. Кругом одни диаспоры

Это уже миф о России, сводящийся к тому, что многочисленные организованные и агрессивные «диаспоры», несмотря на все их жалобы, на самом деле неплохо устроились, прибрали к рукам многие сферы экономики, да еще и навязывают большинству собственные традиции и порядки. При этом разговоры о дискриминации заказаны и проплачены самими диаспорами, а меры против дискриминации означают создание для них привилегированных условий.

Про защиту от дискриминации и про дискуссии на эти темы сказать нечего по причине отсутствия таковой защиты и таковых дискуссий (в значении осмысленного обсуждения, а не пустых разговоров). Что касается остальных обозначенных тем, то вообще-то они должны быть интересны. Действительно, есть много важных и непростых вопросов: как люди используют родственные и земляческие связи, чтобы вести

бизнес или просто устраивать жизнь в чужой, незнакомой и часто недружественной среде; как формируются и чем занимаются молодежные группировки с криминальными наклонностями или без них; как разные люди объясняют и описывают коллизии, возникшие в ходе общения с этнически «другими», и прочее.

Однако в российских реалиях для таких обсуждений существуют две трудности.

Во-первых, обсуждать предлагается не конкретные непредвзято изученные вещи, а то, что как бы общеизвестно, точнее, слухи и сплетни. Никто не потрудился объяснить, какие именно «традиции и обычаи» «диаспоры» «навязывают» русским. Обычно речь идет о предельно обобщенных претензиях относительно агрессивности «приезжих», их криминальных наклонностей и общей невежливости к русским. Разговоры об экономической экспансии уже более двадцати лет в основном вращаются вокруг такой ключевой отрасли национальной экономики, как мелкооптовые и розничные рынки, из тех, что раньше назывались «колхозными».

Во-вторых, распространена всеобщая готовность видеть в социальных процессах и явлениях в первую очередь их этническую подоплеку. Если отвлечься от этнических различий, то можно без труда увидеть, что проблемы, которые поминаются в связи с диаспорами, являются так или иначе общими для всей России. Есть монополизм и коррупция, свойственные всей российской экономике без изъятия. Есть экономическая несвобода и отсутствие социальных лифтов, а значит, невозможность вести бизнес или делать карьеру без покровителей или «крыш». Есть в большом количестве неприкаянная молодежь без перспектив в жизни и криминальная среда, которую эта молодежь пополняет. Есть то, что называется социальной аномией, — распад норм и отсутствие общего понимания того, что считать нормальным и приемлемым, а что нет. Есть множество способов и стратегий выживания и заработка. Есть ощущение всеобщей несправедливости, которое оборачивается завистью и агрессией. То, что «диаспоры» вносят в это что-то новое, не факт. Но важно, что когда во всех этих проблемах появляется национальный компонент, когда социальные расколы и коллизии пересекаются с этническими — все эти проблемы сразу же замечаются и вызывают резонанс.

Есть перекошенная экономика с большим удельным весом отраслей, которым не нужны высокие технологии, но которые готовы эксплуатировать дармовую рабочую силу и которые ее втягивают, как пылесос, из соседних стран. Есть государственная машина, которая делает возможным этот импорт и эту эксплуатацию. Есть «крышеватели» из правоохраните-

лей и администрации в качестве ключевых игроков в мелком и среднем торговом бизнесе (и большой вопрос, кто к кому приспосабливается — они к «диаспорам» или «диаспоры» к ним). Есть экономически депрессивная периферия (неважно, сибирская или кавказская), откуда люди со всеми своими навыками и привычками едут в незнакомую и недружественную среду — в большие центральные города. Все эти реальные причины сложившейся ситуации вроде бы проговариваются, но внимание постоянно легко сбивается на обсуждение «мигрантов» с их якобы «чужой» культурой и «общинной сплоченностью».

Миф 11. Этнократия

Под этим словом имеются в виду распространенные представления, что в российских республиках, которые образованы как бы на этнической основе, дискриминируется «нетитульное» население, а сам по себе «этнический федерализм» означает привилегии для «титульных» национальностей. Отрицать, что власть, действующая от имени одной этнической группы, может создавать для этой группы преимущества и тем самым ущемлять всех остальных, невозможно. Но между возможностью и реальным положением дел бывает большая дистанция. Об этнократии в республиках приходится говорить как о мифе, потому что пока основные приводимые аргументы в целом голословны.

Начнем с того, что российские республики отличаются друг от друга этническим составом, этнокультурной политикой и положением «нетитульного» населения. Очень часто эти, весьма существенные, различия игнорируются. В литературе публикуются данные, что в некоторых (не во всех) республиках «титульные» национальности непропорционально своей доле представлены в местной управленческой элите и в бизнесе. Но за разницей в социальных показателях разных групп всегда могут стоять разные причины, и не всегда главной оказывается дискриминация. В нашем же случае серьезных доказательств дискриминационной политики в республиках, которая тем более затрагивала бы массы населения, пока что не имеется. В правовом смысле российские республики не являются «этническими» государствами — такое толкование появляется из-за вольной трактовки нескольких двусмысленных декларативных положений в их конституциях. Важнее то, что в республиках, как и во всех других регионах, сложились закрытые системы власти и бизнеса, куда закрыт вход посторонним. Такие системы и установленные ими фильтры против «чужаков» могут приобретать национальную окраску, но внешний вид — это еще не основание судить о том, как устроены и работают внутренние механизмы.

Кроме того, стоит совершенно отдельно рассматривать ситуации глубокого кризиса или даже распада государственности. «Чеченская революция» начала 1990-х годов и волна криминального насилия, которая ударила в первую очередь по нечеченскому населению, имеет прямое отношение к расизму и дискриминации, но едва ли корректно называть то, что получилось, «этнической государственностью». Что-то подобное можно сказать о разложении власти и вялотекущей гражданской войне в Дагестане и о последовавшем в результате исходе оттуда русских. Похожие причины, вероятно, действуют и действовали и в других регионах (как в Туве начала 1990-х годов), но об этом пока слишком мало достоверной информации. Во всяком случае, кризис общества и власти прямого отношения к этнократии и идеям национализма не имеет.

Миф 12. В России в целом русских ущемляют и дискриминируют

Это своего рода синтетический миф, вбирающий в себя мифы 10 и 11, к которым добавляются мнения об «антирусской власти» в России, о разделенном русском народе и чуть ли не о глобальном заговоре против русских.

Причины такого восприятия, в общем, можно понять, хотя вряд ли оправдать. Проекция социального на этническое, вера в то, что социальные явления отражают жизнь «этносов» или «межэтнические отношения», — это, если перефразировать известное выражение, мельница: что в нее заложишь, то и получишь.

С одной стороны, имеется клубок острых проблем в экономике, демографии, состоянии государства, социальной защищенности, образовании и прочем. С другой — есть общая фрустрация и эмоциональный накал, подогреваемый СМИ и публицистикой, и усиленно культивируемый у людей комплекс жертвы. С третьей — глубоко укоренилась привычка раскладывать социальные явления по этническим ячейкам и мыслить окружающую жизнь так, будто нет никакой единой страны с общей экономикой, а есть отдельные проблемы русских, чувашей, даргинцев и т.д.

Подробный разбор этих настроений бесполезен. Во-первых, потому что невозможно противопоставлять вере рациональные аргументы, а во-вторых, из-за отсутствия самого предмета спора. Никаких статистических данных, показывающих, что русские в России находятся в худшем положении, чем прочие национальности, никто не привел; нет никаких аргументов, кроме чисто демагогических, что против русского народа кто-то что-то злоумышляет. Не имеется рациональных доводов, почему проблемы страны и людей нужно рассматривать через этническую призму, а не просто как социальные проблемы в их реальных проявлениях.

Еще отметим особо три вещи. Первая: в таком этнически ориентированном подходе нет ничего нового. Практически всегда дискриминация против меньшинств обосновывается как оборонительная мера и как «восстановление справедливости», а предшествующее положение дел — как ущемление «своих». В конце концов, суды Линча в Америке объяснялись необходимостью «поставить на место» агрессивных «черных», а антиеврейские меры в царской России — задачей защитить русский народ от эксплуатации. Второе: массовый конформизм делает такие мыслительные схемы очень прилипчивыми; самые разные трезвомыслящие люди считают допустимым играть в эти игры и соглашаться с такой постановкой вопроса. Третье: хорошо видны слабости антидискриминационной логики, которую можно при желании направить куда угодно. «Ущемление русских» — эта те же идеи «структурной дискриминации» или «системного расизма», развернутые в противоположную сторону. Но об этом — ниже.

О равенстве и дискриминации

Квалифицированный юрист, курд по происхождению длительное время не может найти работу по специальности, и от всех работодателей получает отказ, несмотря на наличие вакансий.

Сотрудники милиции (полиции) в метро останавливают и проверяют преимущественно людей, которые выглядят как выходцы с Кавказа или из Средней Азии.

Цыгане, по данным многочисленных исследований, имеют более низкий уровень дохода, худшие жилищные условия и более высокую долю безработных, чем остальное население.

Власти российского региона систематически отказывают в регистрации по месту жительства под разными предлогами одним национальностям намного чаще, чем другим.

Население региона говорит на восьми языках, но в официальном делопроизводстве используются только два, а преподаются в школах только три.

Продолжительность жизни людей, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, существенно меньше, чем других этнических групп.

Половину населения района составляют татары, но их нет среди руководящих работников администрации.

Здесь приведены упрощенные, схематизированные описания вполне реальных ситуаций, которые имеют или имели место в российской действительности. Во всех таких случаях можно говорить, что люди, относящиеся к разным этническим группам, или, как принято говорить в современной России, «национальностям», оказываются в неординарном или неравном положении. Можно ли эти и подобные случаи описывать как дискриминацию или похожим образом?

Слово «дискриминация», когда оно возникло, означало всего-навсего «проведение различий», и только в последние десятилетия оно приобрело негативный смысл, то есть стало относиться только к несправедливому или неправомерному различению. Именно так и можно определять дискриминацию: как проведение различий по какому-либо признаку без разумных и справедливых оснований.

Дискриминация – не болезнь, не стихийное бедствие и вообще не объективное состояние, это не материальная субстанция и не предмет, который можно потрогать руками. Это, во-первых, определенный способ

описания некоторых явлений, во-вторых, в случае спора, разрешаемого в суде или в другом официальном органе – определенное правовое состояние или условность, признанная реальностью в соответствии с определенными критериями и процедурами. Возможны разные способы анализа неравенств, но даже если используется именно такая объяснительная схема, как «дискриминация», необязательно в конкретном случае найдется достаточно доказательств, чтобы утверждать, что имеет место то, что под «дискриминацией» подразумевается.

В самом общем смысле дискриминация есть посягательство на равенство, и необходимо отталкиваться от того, что такое равенство и как оно в конкретном обществе понимается. А равенство – очень широкое и по-разному определяемое понятие. Прежде всего, отметим, что равенство может толковаться как моральное требование (все должны быть равны) и как фактически равное (по тем или иным параметрам) положение людей в обществе. Понятно, что эти две вещи – идеал и фактическое состояние – не совпадают: люди отличаются друг от друга по уровню доходов, профессии, условиям жизни, авторитету и влиянию и многим другим параметрам. Кроме того, равенство по одним критериям или показателям может выглядеть как неравенство, если использовать другую шкалу изменения.

Требование равенства людей вообще, как самоценных индивидов, а не представителей класса, расы или сословия, развивалось в человеческой истории долго, постепенно и разными путями. Опустим исторические и философские экскурсы (об этом можно почитать и в специальной, и в популярной литературе) и примем как данность, что равенство людей является ценностью, так или иначе разделяемой и провозглашаемой практически всеми современными странами; можно даже утверждать, что равенство стало ценностным фундаментом современной западной цивилизации²⁷. Но признание того, что все люди принципиально равны друг другу как автономные, наделенные разумом и достоинством самоценные личности, не означает, что абсолютно во всех случаях со всеми обращаются одинаково или что закон совершенно не придает значения тому, что разные люди находятся в разных условиях. Абстрактно все имеют равную ценность как человеческие существа, в том числе все равны перед законом и судом как люди вообще, но этому принципу не противоречит то, что дети имеют иные права, чем взрослые, что трудовое законодательство касается наемных работников, но не пенсионеров, и т.д.

²⁷ Кашников Борис. Либеральные теории справедливости и политическая практика России. Великий Новгород: НовГУ имени Ярослава Мудрого, 2004. С. 39–40.

При этом не всякое неравенство (в значении неравного положения) может считаться несправедливым и не всякое равенство (в смысле одинакового положения) — справедливым.

Фактически же в современном мире слово «равенство» приобретает новое значение и становится заменителем слова «справедливость», а справедливым может быть как равное, так и неравное обращение с людьми. Еще Аристотель сформулировал принципы «равным — равное, неравным — неравное» и «для неравных равное стало бы неравным». Разное обращение с людьми, находящимися в похожем положении, будет несправедливым, так же как и одинаковые требования к людям, существенно между собой различающимся. Разумеется, излишне подробно разъяснять, что «справедливость» — категория субъективная и в каждом конкретном обществе возникают и постоянно переосмысливаются договоренности о том, что считать справедливым и приемлемым, а что нет.

Разные теоретические подходы проводят деление между формальным и содержательным равенством. Формальное равенство может пониматься двояко: как требование равенства, закрепленное формально, в первую очередь в законодательстве, или как одинаковое отношение к людям, то есть равенство в обращении. Первое понимание не совпадает со вторым — обычно любое предписание закона оставляет некоторую свободу усмотрения, и разное обращение с людьми может и не выглядеть как нарушение писаной нормы о равенстве.

Формальному равенству противопоставляется равенство содержательное, или сущностное. Все люди фактически не равны по множеству врожденных или приобретенных характеристик, и для достижения сущностного равенства (то есть равной для всех степени свободы и достоинства) требуется учитывать эти серьезные различия. Как это делать на практике — большая проблема, и есть разные, даже противоречащие друг другу теоретические подходы к этому. Можно стремиться создать для всех одинаковые «стартовые условия», один раз устранив какую-то прошлую несправедливость; можно постоянно создавать какие-то дополнительные преимущества для «слабой» стороны, устанавливая равенство возможностей; наконец, можно перераспределять разные блага (доходы, рабочие места, возможность получать жилье или образование), чтобы создавать для всех одинаковые условия жизни и то, что называется «равенством результатов». В истории можно найти примеры применения всех подходов²⁸.

²⁸ Здесь и далее мы не будем разбирать понятие «равноправие», которое не имеет единого определения. По общему смыслу и по наиболее распространенному (в том числе бытовому) пониманию, оно означает равенство прав и свобод (формальное равенство), но встречаются и другие толкования, склоняющиеся к содержательному равенству.

Дискриминация означает нарушение равенства, а равенство, как мы помним, стало фактически означать то же самое, что и «справедливость». В чем, в первом приближении, отличие дискриминации от просто несправедливого неравенства? Во-первых, дискриминация предполагает взаимодействие людей, а не просто факт отличий. Во-вторых, подразумевает наличие активного субъекта — того или тех, кто нарушает равенство. В-третьих, как правило, речь идет не просто о неравенстве, но о неравенстве по определенному признаку, тому единственному, что в конкретной ситуации отличает людей и служит причиной разного обращения с ними, — полу, возрасту, происхождению и прочему.

Не всякое проведение различий есть дискриминация — различия могут быть оправданными и обоснованными. Запрет слепым водить машину вполне оправдан; а вот чем можно оправдать, к примеру, запрет слепым голосовать на выборах или запрет женщинам водить машину? В первом случае можно говорить о правомерном ограничении, в последних двух — о дискриминации. Если брать различия по этническому или национальному признаку, то иногда и они могут быть оправданными: например, установленное во многих странах преимущественное право коренных народов, ведущих традиционный образ жизни, на добычу рыбы или пользование оленьими пастбищами.

Из различения формального и содержательного равенства можно вывести два основных типа дискриминации — прямую и косвенную. Прямая дискриминация основывается на проведении различий между людьми, на неодинаковом обращении с ними, а косвенная — напротив, на формально одинаковом обращении или одинаковых требованиях, которые ставят разные группы в разные условия.

Прямая дискриминация означает, что два сравнимых между собой человека (или группы людей, или организации) оказываются в сходной ситуации, но различаются между собой по какому-либо признаку. Увольнение человека с работы потому, что тот относится не к такой, какой хотелось бы работодателю, религии или сексуальной ориентации, — это действие, которое означает разное отношение к людям (в данном случае работникам) по одному из названных признаков. Отказ сотрудника полиции защищать от преступников человека «не той», с точки зрения этого сотрудника, на-

циональности — это бездействие, которое опять-таки означает неравное обращение по признаку национальности.

Конкретный признак становится причиной разного отношения к людям и разного с ними обращения при том, что по сути он не имеет отношения к требованиям, которым эти люди должны соответствовать. Запрет слепым водить машину — правомерное проведение различий по признаку состояния здоровья; запрет женщинам водить машину — дискриминация по признаку пола. Из претендентов на какую-либо работу отказ получают чернокожие, хотя цвет кожи не может иметь отношения к профессиональной квалификации и иным качествам работника, — это тоже дискриминация.

Обобщенно, такого рода дискриминацию можно описать как действие или бездействие со следующими признаками:

- 1) разное обращение с людьми (группами или организациями), находящимися в сопоставимом положении;
- 2) наличие признака, служащего причиной или основанием разного обращения;
- 3) неблагоприятные последствия, которые наступают или могут наступить для одной из сторон, между которыми проводятся различия;
- 4) отсутствие разумной и справедливой причины для разного обращения.

Пример. Согласно определению, приведенному в Общей политической рекомендации № 7 Европейской Комиссии против расизма и нетерпимости (орган Совета Европы),

«прямая расовая дискриминация» означает любое неодинаковое обращение по таким основаниям, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение, не имеющее объективного и разумного оправдания. Неодинаковое обращение лишено объективного и разумного оправдания, если оно не преследует легитимную цель или если отсутствует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.

Прямая дискриминация основана на «неравном отношении к равным», если использовать выражение Аристотеля. Но и «равное отношение к неравным» также может рассматриваться как неправомерное и потому дискриминационное. Косвенная дискриминация по какому-либо признаку означает правила, требования или практики, которые прямо не

имеют отношения к определенному признаку, но ставят в относительно неблагоприятное положение группу людей, выделяемую на основе этого признака, и при этом лишены разумного и законного основания. Например, запрет входить в магазин женщинам в длинных юбках, на первый взгляд, не имеет отношения к национальности, но на практике пострадавшими чаще оказываются цыганки и мусульманки. Требование подтвердить на экзамене высший уровень знания официального языка всем желающим работать в государственном секторе формально тоже не имеет прямой связи с национальностью, но ставит заслон для многих представителей национальных меньшинств.

Как можно по аналогии с прямой дискриминацией схематично представить дискриминацию косвенную? Эта схема будет состоять из следующих компонентов:

- 1) наличие признака, на основании которого сравниваются группы (в нашем случае это может быть цвет кожи, национальное происхождение, этничность);
- 2) требование, условие или практика, которые, будучи формально нейтральными в отношении этого признака, оказывают статистически неравное воздействие или создают особые препятствия или трудности для групп, отличающихся по этому признаку;
- 3) неблагоприятные последствия, которые наступают или могут наступить в силу применения этого требования, условия или практики;
- 4) произвольный и необоснованный характер этого требования, условия или практики.

Согласно определению той же Европейской Комиссии против расизма и нетерпимости,

«косвенная расовая дискриминация» имеет место тогда, когда совершенно нейтральный фактор, например, норма, критерий или порядок, не может быть легко соблюден лицами, принадлежащими к группе, определяемой признаками расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения, или когда этот фактор ставит данную категорию лиц в невыгодное положение, кроме случаев, когда он имеет объективное и разумное оправдание. Последнее возможно, если он преследует легитимную

цель и если существует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.

Если, к примеру, ставится нейтральное условие, которому в большинстве своем не соответствуют представители определенного национального меньшинства, то можно говорить о косвенной дискриминации. Требование проживания в данной местности не менее 10 лет, чтобы баллотироваться на выборах, отстраняет от политической жизни новое в данной местности этническое меньшинство. Условие, что в полиции могут работать мужчины не ниже определенного роста, может отсеять те группы, где преобладают низкорослые.

Нужно сразу оговориться, что российское законодательство и судебная практика практически не знают понятия «косвенная дискриминация» и рассчитывать на какие-то меры против косвенной дискриминации пока что не приходится. Важно и то, что прямая дискриминация по одному признаку (например, места жительства или регистрации по месту жительства) может одновременно являться косвенной дискриминацией по признаку национальной или этнической принадлежности.

Нужно различать скрытую (или латентную) и косвенную дискриминацию. Любая дискриминация чаще всего проводится скрыто; тот, кто дискриминирует, не объявляет во всеуслышание, что действует против, к примеру, мусульман, женщин или инвалидов. Прямые отказы в чем-либо чаще всего объясняются и оправдываются другими причинами. Например, отказывая кому-либо в приеме на работу, работодатель может говорить не об истинных мотивах отказа (национальности, которая работодателю не нравится), а о том, что у заявителя недостаточны квалификация или опыт работы. Но реально различие проводится, хоть и тайно, по национальному признаку, и имеет место прямая дискриминация.

И наоборот, цели и причины проведения косвенной дискриминации иногда могут быть объявлены публично. Например, на протяжении большей части XX века в Соединенных Штатах существовала (да и продолжает существовать) такая практика, как *redlining* (буквально «очерчивание красной линией»). Это означает, что банки, агентства недвижимости и страховые компании принципиально не работают с клиентами, которые живут в определенных районах, иногда буквально, иногда умозрительно обведенных у них на картах красным карандашом. Никто никогда не делал секрета из того, что подобными неблагополучными районами считались

территории, где живут этнические и расовые меньшинства, хотя строго формально исключение основывается на признаке места жительства, а не этнической принадлежности. Другой пример: власти Латвии и Эстонии практически открыто говорили (по крайней мере, аудитории в самих этих странах), что признание гражданства только тех жителей, кто обладал бы им на основании довоенного законодательства, и требования, связанные с использованием официальных языков, хотя и не относились прямо к какой-либо национальности, были направлены на то, чтобы по возможности исключить русских из общественной и политической жизни.

На практике между прямой и косвенной дискриминацией не всегда можно провести четкое различие. Например, дискриминацию по признаку языка можно рассматривать и как прямую, и как косвенную дискриминацию по этническому признаку (в первом случае — если язык рассматривается как принадлежность этничности). Дискриминацию в отношении населенного пункта или района, населенного меньшинством (например, отказы в выделении субсидий), также можно воспринимать и как прямую, и как косвенную дискриминацию по этническому признаку. Законодательство и судебная практика в некоторых странах (например, США и Канаде) вообще не проводят четкого различия между прямой и косвенной дискриминацией. При рассмотрении конкретных дел имеет значение разный эффект для разных категорий людей от тех или иных мер и обоснованность или необоснованность этих мер.

Чем дискриминация отличается от нарушений прав человека? Нарушения прав человека могут являться, а могут и не являться дискриминацией. Часто нарушение прав носит дискриминационный характер, то есть означает различное обращение с разными людьми. Например, отказы в регистрации по месту жительства лицам определенной национальности означают и нарушение права на выбор места жительства, и дискриминацию по этническому признаку. Если нарушение права связано с дискриминацией, то оно, соответственно, причиняет больший вред и тем, кого оно ущемляет, и обществу в целом.

Но так бывает не всегда. Нарушения прав могут быть не сплошными, а выборочными или эпизодическими, и не всегда можно говорить, что различия проводились по определенному признаку. Нарушение прав отдельного человека может быть вызвано самыми разными причинами, и совсем не обязательно — принадлежностью этого человека к какой-либо категории. Поэтому нет оснований считать дискриминацией любое

нарушение, коснувшееся представителя национального меньшинства. В таких случаях следует учитывать все обстоятельства и выяснять, имеет ли место проведение различия именно по этническому признаку.

С другой стороны, дискриминация необязательно означает нарушение конкретного права, или вопрос, было или нет нарушение конкретного права, допускает разные ответы. Часто определенное лицо, например, работодатель или государственный служащий, имеет определенную свободу усмотрения, то есть законное право самостоятельно делать выбор в отношении других лиц. Чаще всего на практике дискриминация означает, что определенное право оказывается затронутым, но необязательно нарушенным. Например, если владелец предприятия открывает вакансию и из десяти обратившихся выбирает одного, то это не означает, что он нарушает право на труд остальных девяти. Сотрудник полиции на определенных основаниях, предусмотренных законом, имеет право проверять документы, сколь бы бесполезным и неудобным для окружающих это ни было. Эти действия как таковые не нарушают конкретное право, например, право на труд или право на свободу передвижения (или такое нарушение сложно доказать), но затрагивают его реализацию. Но если действия включают в себя отбор людей по признаку национальности, религии или возраста, то они будут означать дискриминацию. В этих случаях вопрос, было или не было нарушено конкретное право, окажется просто лишним и уводящим от сути проблемы.

Кроме того, по смыслу и международных конвенций, и большинства антидискриминационных законов, дискриминацией должны считаться все возможные схемы проведения различий между людьми — и те ситуации, когда нарушено и/или затронуту определенное право, и те, когда причинен вред законным интересам²⁹, и когда на лицо избирательно налагаются обязанности, и когда людей избирательно привлекают к ответственности (несущественно, правомерно или нет).

Почему важно видеть разницу между нарушением прав и дискриминацией? Во-первых, чтобы не компрометировать саму идею борьбы с дискриминацией. Если дискриминацией называть подряд все не понравившееся, то сложно заставить людей относиться к проблеме дискриминации всерьез. Во-вторых, такой подход нужен для выбора правильной линии поведения и защиты того, кто столкнулся с проблемой и кому нужна защита. Разумнее ли говорить о нарушении конкретного права и пытаться восстановить нарушенное право? Или более важно и

²⁹ Законный интерес — не вступающий в противоречие с законом субъективный интерес, которому не корреспондирует, в отличие от права, чья-либо обязанность.

перспективно настаивать на том, что имела место дискриминация? Выбор зависит от ситуации, законодательства, которое можно применить в конкретном случае, доказательной базы и желания самого потерпевшего.

Чьи действия (или чье бездействие) могут признаваться дискриминацией? И международные договоры, и национальные законы запрещают дискриминацию со стороны официальных властей, и лиц, действующих в официальном качестве (в случаях так называемых эксцессов исполнителей), и частных лиц — негосударственных организаций и просто индивидов. Принципиальных ограничений в отношении того, дискриминация со стороны кого запрещается, нет. Государство несет ответственность за любую дискриминацию, так что даже если не оно само или его представители прямо участвуют в дискриминации, оно обязано сделать все, чтобы запрет дискриминации соблюдался, а те, кто пострадал от последней, получили защиту и возмещение ущерба. Другое дело, что разные международные договоры и национальные законы могут по-разному — более широко или узко — определять области общественной жизни, где этот запрет действует.

Для оценки того, имеет ли место прямая дискриминация, важно, чтобы люди, между которыми проводится различие, были в принципиально сравнимом положении. Например, неправильно говорить о дискриминации по признаку возраста там, где детям, не достигшим совершеннолетия, не разрешается что-то, что могут делать взрослые, — как правило, в таких случаях несовершеннолетние и взрослые находятся в разном и несопоставимом положении по своему физическому развитию и возможностям, отношениям с окружающими и т.д.

Признаком, на основании которого проводится различие, может быть пол, возраст, происхождение и другое — теоретически, любая характеристика. Основные международные конвенции, где содержится запрет дискриминации, содержат открытые (то есть допускающие расширение и пополнение) списки потенциально дискриминирующих признаков. Существуют конвенции и декларации, посвященные дискриминации по отдельным признакам. А национальные конституции и законы содержат как открытые, так и закрытые списки.

Международные договорные органы и национальные законы, как правило, признают дискриминацию на основании приписываемой лицу принадлежности. Так, дискриминация лица, ошибочно принятого за цыгана, признается расовой дискриминацией. Дискриминацией признается также дискриминация по ассоциации, из-за отношений лица с другим лицом или лицами. Дискриминация родителей ребенка-инвалида может рассматриваться как дискриминация по признаку инвалидности, а дис-

криминация человека, который относится к большинству, но состоит в браке с представителем дискриминируемого меньшинства, — как этническая или расовая дискриминация. Дискриминацию по приписываемому признаку и по аналогии прямо не упоминают международные инструменты, но противодействие ей предусматривают директивы Европейского Союза и, соответственно, законы стран — членов ЕС.

Проведение различий по одному-единственному определенному признаку — умозрительная конструкция, которая далеко не всегда соответствует реальности. На практике иногда бывает невозможно выделить только одно основание дискриминации; как, например, относиться к дискриминации женщин-цыганок или негритянских подростков? В 1990-е годы появилась концепция «множественной дискриминации» (multiple discrimination), означающая дискриминацию, проводимую одновременно более чем по одному признаку. Это понятие уже присутствует в Конвенции ООН о правах инвалидов 2006 года, в некоторых международных рекомендациях, в Директивах ЕС, в Конституции ЮАР и в отдельных национальных законах, например, законодательстве Канады; в ЮАР и Канаде оно применялось в судебных решениях. Оно все шире используется и в теоретических дебатах, и как рабочий термин правозащитных организаций.

Возможна ли дискриминация вообще без учета дискриминирующего признака? Действительно, формально возможна, и некоторые национальные законы подразумевают под дискриминацией любое произвольное проведение различий. Иными словами, если различное обращение не должно иметь места в принципе (или может иметь место в определенных, строго оговоренных ситуациях) и если оно все-таки происходит, то нет нужды определять, по какому признаку проводилось различие. Например, согласно Трудовому кодексу РФ, всякое исключение или ограничение, не связанное с деловыми качествами работника, считается дискриминацией. Таким образом, теоретически не требуется обнаружение дискриминирующего признака, нужно лишь доказать, что разное обращение не связано с профессиональными требованиями.

«Неблагоприятные последствия» следует понимать широко, не только как прямой запрет пользоваться каким-либо правом. Неблагоприятными последствиями можно считать создание затруднений в чем-то, унижающее обращение, возложение каких-либо дополнительных обязанностей, привлечение к ответственности. Эти негативные последствия необязательно должны наступить в реальности — какое-нибудь решение или действие следует считать дискриминацией, даже если оно только может или могло привести к таким результатам, но по каким-то причинам не привело (например, дискриминационный приказ не был исполнен).

Что такое «произвольный и необоснованный характер» проведения различий? Это означает, что проведение различий либо не преследует законную цель, либо преследует законную цель, но применяемые средства оказываются этой цели несоразмерными. Скажем, если администрация воображаемого города в воображаемой стране хочет выселить из города, к примеру, исландцев только потому, что плохо относится к этой национальности. Здесь отсутствует законная цель: желание выгнать кого-либо по мотивам неприязни признать законным невозможно. В другом воображаемом случае администрация города хочет пресечь деятельность преступной группы, предположительно состоящей из исландцев, и для этого сажает в концлагерь всех мужчин-исландцев. Цель — пресечь деятельность преступной группы — вроде бы оправдана, но ни в каком современном государстве применяемое средство не может рассматриваться как соразмерное, а потому законное. Разумеется, «произвольный и необоснованный характер» — это оценочная категория, а значит, такая, относительно которой в данном обществе в данное время достигнуто согласие. Другими словами, ее содержание — это продукт сложившихся в данное время в данном обществе представлений о норме и отклонении от нормы.

Итак, дискриминация означает не всякое нарушение равенства; по сложившейся традиции, дискриминация есть деятельность, означающая необоснованное проведение различий между людьми по определенному классифицирующему признаку. Дискриминация может означать проведение различий между людьми, находящимися в сопоставимом положении, и, наоборот, необоснованно одинаковый подход к людям, находящимся в разном положении, что означает создание для них разных условий. Отсюда следуют представления о двух основных типах дискриминации — прямой и косвенной. Дискриминация проявляется в разных формах. Основанием для проведения различий служат врожденные и приобретенные признаки, приписываемые людям — пол, возраст, происхождение, раса. Как правило, дискриминация означает проведение различий по одному признаку; однако существует концепция множественной дискриминации (различение более чем по одному признаку), а также понятие дискриминации может использоваться и без определения дискриминирующего признака.

Специфика отдельных видов дискриминации

Дискриминация может проводиться по разным признакам, или основаниям. Нас в данном случае интересует этническая, или расовая, дискриминация. Что это такое, в чем она проявляется и в чем ее особенности? Поговорим о ней, но не забудем, что этническая дискриминация часто оказывается связанной с дискриминацией по другим признакам, таким как гражданство, религия, язык и место жительства.

Сразу надо подчеркнуть, пожалуй, самое важное отличие расовой, или этнической, дискриминации. В принципе, все виды дискриминации описываются с помощью общей правовой конструкции. Вкратце, это неправомерное или необоснованное проведение различий по определенному признаку или создание условий, когда группа, выделяемая на основе такого признака, фактически ставится в неблагоприятное по отношению к другим положение. Но разные виды дискриминации, то есть ее разновидности в зависимости от признака, по которому проводится различие, имеют, если можно так выразиться, неодинаковое значение или неодинаковую степень общественной опасности.

Отражением это служит разная степень внимания, которую требуется уделять доказыванию разных видов дискриминации. Такой подход был выработан в американской правовой системе и отчасти принят другими национальными судами и международными организациями. В принципе, само по себе проведение различий между людьми по любым признакам необязательно незаконно и необязательно означает дискриминацию. Но если рассматривается жалоба на дискриминацию, то особое значение приобретает именно признак, по которому проводилось различие. Некоторые признаки рассматриваются как «подозрительные» (suspect), в том числе раса и этничность, и это означает, что в деле, где фигурирует такой признак, все фактические обстоятельства нуждаются в особо тщательном изучении (scrutiny). Самый тщательный анализ обстоятельств (strict scrutiny) надлежит использовать в делах о дискриминации по признакам расы, религии и национального происхождения, средней тщательности — дискриминации по признаку пола и наименее строгий — по всем остальным. Иными словами, расовая, или этническая, дискриминация, наряду с религиозной, считается самой опасной и нетерпимой разновидностью.

«Расовая дискриминация является особо оскорбительным видом дискриминации, и ввиду ее опасных последствий требует от властей особой бдительности и энергичной реакции»³⁰.

На практике это прежде всего значит, что, за отдельными исключениями, запреты и ограничения по этническому или расовому признаку, чем бы они ни мотивировались, считаются абсолютно неприемлемыми. Иначе говоря, если речь идет о дискриминации против кого-то, то критерий обоснованности или необоснованности различий практически не используется. Расизм, то есть представление, что социальные характеристики человека связаны с его (или ее) этнической принадлежностью, категорически отвергается, и никакие доводы о защите общественного порядка, интересов большинства, предотвращения конфликтов, удобства государственного управления не принимаются. Несколько по-другому обстоят дела в отношении так называемых позитивных мер, но там, во-первых, действует другая логика — логика поддержки и продвижения людей, оказавшихся в ущемленном и социально уязвимом положении, а во-вторых, «позитивные меры» все равно встречают настороженное и критическое отношение, а потому всегда принимаются и проводятся с оглядкой.

Значение расовой дискриминации в числе прочего — и в том, что она пересекается с такими темами, как национализм, национальная государственность, самоопределение, вокруг которых постоянно кипят страсти.

Этническая, или расовая, дискриминация

Что означает понятие «расовая дискриминация», которому посвящена специальная конвенция ООН? Слово «раса» зачастую ассоциируется с физическим обликом и цветом кожи. Отсюда, например, следует смехотворная отговорка в том духе, что в России не может быть расовой дискриминации, потому что все принадлежат к одной «расе». Раньше в мире было распространено мнение о «расах» как биологических категориях. Представления о том, что человечество «естественно» делится на «белую», «черную» и «желтую» расы, оказались особенно живучими в бывшем СССР, в том числе в России, хотя давно утратили научное

³⁰ Eur. Court H.R. Case of Timishev v Russia. Judgment of 13 December 2005 (Application No. 55762/00 and 55974/00), para. 56.

значение. Все человечество относится к одному биологическому виду; население разных территорий имеет некоторые биологические особенности, но последние не образуют устойчивых сочетаний, позволяющих делить людей на определенные группы с четкими границами. Гораздо важнее отсутствие какой-либо связи между биологическими признаками, с одной стороны, и социальными и культурными характеристиками людей — с другой.

В мире в целом и в разных странах возникли разные классификации людей по признакам, связанным с их происхождением, цветом кожи, языком, культурой и т.д. Где-то основное внимание уделяется происхождению, где-то — языку, где-то — культуре. Применяются и разные обозначения: в одних местах (как в Северной Америке) предпочитают использовать понятие «раса», в других — «национальность» или «этническая группа». Идеальное обозначение, применимое во всех случаях, едва ли можно придумать. При выработке международных конвенций и национальных законов преследовалась цель установить эффективный запрет дискриминации по всем возможным основаниям, которые мы можем связать с происхождением или принадлежностью к народу или нации. В Конвенции ООН о расовой дискриминации основным термином стала «раса», потому что к тому времени это уже стало широким понятием и не связывалось только с цветом кожи. Практика работы международных организаций и выпущенные ими разъяснения ясно показали, что вне закона оказывается дискриминация по любым признакам, связанным с «расой» или «национальностью», как бы они ни назывались.

В политике и праве англоязычных стран слово «раса» используется в широком значении для описания деления по разным признакам, связанным с происхождением и этническими особенностями. Соответственно, производный термин «расизм» (частью которого считается дискриминация) обозначает идеи и действия, вытекающие из признания социальной значимости не только биологических, но и культурных, языковых, религиозных и прочих черт. Понятие «расизм» объединяет разные феномены — идеологию превосходства, проявления нетерпимости, насилия на расовой почве, собственно ненасильственную дискриминацию, а также иногда социальные неравенства как таковые, пересчитанные по расовой или этнической шкале.

В наших условиях самым широким и нейтральным представляется обозначение «этническая принадлежность». Термин «раса», связываемый многими с физическим обликом, может вызвать непонимание; «национальность» во многих языках означает в первую очередь гражданство, что тоже может внести путаницу. Соответственно, в этой книге предпочтение

будет по возможности оказано выражению «этническая дискриминация». Но все-таки, поскольку речь идет о сходных классификациях, разница между которыми условна и для нас в данном случае не очень важна, и чтобы разнообразить изложение, слова «раса» («расовый»), «этничность» («этнический») и «национальность» («национальный») будут использоваться как взаимозаменяемые. Речь лишь о том, что в обществе есть такие деления, и ни о чем более.

Означает ли выражение «дискриминация по этническому признаку», что тот, кого дискриминируют, должен «на самом деле» относиться к определенной этнической группе и доказывать это? Нет. Если кого-то дискриминировали, предположив, что он чеченец, а он «на самом деле» не чеченец, то дискриминация все равно имеет место, поскольку имеет место проведение различий по этническому признаку. Важны само деяние, его цель и последствия.

Гораздо чаще, чем собственно дискриминация, в прессе и в литературе упоминаются преступления, совершенные по мотивам национальной ненависти, и возбуждение национальной вражды. Во многих странах в оборот вошли выражения «преступления ненависти» (то есть общие уголовные преступления, мотивированные нетерпимостью, например, нападения, совершаемые бандами «бритоголовых») и «язык вражды» (то есть высказывание враждебных по отношению к каким-то группам суждений и призывов). Преступления ненависти и язык вражды необязательно направлены только на этнические группы; ненависть часто проявляется и по религиозным мотивам, по признаку сексуальной ориентации, политических убеждений, социальной принадлежности, инвалидности (например, по отношению к ВИЧ-инфицированным).

Как понятия «преступления ненависти» и «язык вражды» соотносятся с дискриминацией? Определенного ответа на этот вопрос нет. Формально и преступления ненависти, и язык вражды можно подвести под определение дискриминации. На деле и международные организации, и национальные правоохранительные органы различают эти понятия и используют их по отдельности. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации требует от государств сделать наказуемыми и эффективно пресекать и преступления ненависти, и язык вражды, но в конвенции они рассматриваются отдельно от собственно дискриминации.

Следует учитывать, что враждебные высказывания по отношению к каким-то людям из-за их этнической принадлежности необязательно носят публичный характер, то есть они необязательно направлены на большую аудиторию. Такие высказывания могут звучать в небольшой

группе, небольшом коллективе или с глазу на глаз и преследовать цель не побуждать у других людей враждебное отношение к каким-то группам, а оказывать психологическое давление на определенных индивидов. В английском языке подобное унижение достоинства называется «харассмент», на русский язык этот термин переводится плохо (обычно как «притеснение»), и, что еще хуже, российское законодательство специально не выделяет такого рода деяния.

Вернемся к этничности, или расе, как способу организовывать и описывать различия. В разных международных инструментах, в национальных конституциях и законах расовые, этнические, национальные и тому подобные деления обозначаются разным образом. Для этой цели используются такие термины, как «раса», «цвет кожи», «этническое происхождение», «этнические различия», «принадлежность к национальному меньшинству», «национальное происхождение» (обычно в смысле бывшего гражданства человека или его предков). При этом ни один из перечисленных признаков, в том числе раса, этничность, национальное происхождение, не имеет единого и устоявшегося, в том числе правового, определения. На практике использование конкретной терминологии и ее наполнение зависят от ситуации, сложившейся в отдельно взятых странах или международных организациях.

Разумеется, расовая и этническая дискриминация, как и любая другая, может проявляться в разных формах, масштабах и с разной степенью остроты. Она может касаться разных групп: в Северной Америке более значимы проблемы, связанные с теми, в ком видят расовые группы, в Западной Европе — с иммигрантами и цыганами, в Восточной Европе — с национальными меньшинствами, включая тех же цыган.

Напомним, что дискриминация может быть прямой и косвенной: людей могут сортировать по признаку их национальности, цвета кожи или происхождения; но может быть и по-другому — какое-то условие или требование, само по себе не имеющее ничего общего с этничностью, ставит одних в худшее положение по сравнению с другими. Дискриминация может касаться практически любых сторон жизни: найма на работу, условий работы и увольнения, получения образования, возможности снимать жилье, выдвигаться на выборные должности. Дискриминация может выглядеть как ограничения каких-то категорий или, наоборот, как предпочтение какой-то группы. Наконец, формой дискриминации является сегрегация — принудительное разделение разных групп (например, создание изолированных школ или детских садов), пусть даже при этом с разными группами внешне обращаются одинаково.

Как может выглядеть этническая дискриминация? По-разному. Это может быть негласная (или гласная) чистка госаппарата от неуютной на-

циональности. Это может быть нежелание большинства работодателей брать на работу людей того или иного происхождения или допуск их только на низкоквалифицированные позиции. Это может быть стремление направлять детей из меньшинств в особые «коррекционные» классы в школах, так чтобы они не мешали «нормальным» детям учиться. Это может быть отказ под тем или иным предлогом владельцев баров или ресторанов (и их персонала) пускать внутрь и обслуживать посетителей, выглядящих, к примеру, как арабы или цыгане. Это может быть грубость полиции по отношению к меньшинствам, частые и немотивированные задержания и проверки, а также нежелание оказывать помощь, когда она требуется. Это может быть (как случилось, например, в Эстонии несколько лет назад) раздельная очередь в муниципальный детский сад для эстонцев и неэстонцев, при том что первым отдается предпочтение³¹. Известное дело «Тимишев против России»³² — единственное пока дело от России, рассмотренное в Европейском Суде по правам человека, которое касалось этнической дискриминации. Оно было основано на жалобе, что сотрудники полиции останавливали машины этнических чеченцев и не давали пересекать границы северокавказских республик (что даже не считали нужным скрывать), а также что власти Кабардино-Балкарии отказывали чеченцам в регистрации, и потому, в частности, дети не могли посещать школу.

Косвенная дискриминация может выглядеть как необоснованные цензы или требования, связанные с владением официальным языком, наличием диплома местного университета, прохождения каких-то сложных тестов, стажем работы в отрасли и предъявлением рекомендаций (и при таком условии представителям ранее дискриминируемых групп или иммигрантов очень сложно найти работу).

Яркие примеры можно найти в истории колониализма, рабства Нового времени и того, что за ним последовало, особенно в Северной Америке. Коренное население колоний было формально (как, например, в британских колониях) и/или фактически (как в португальских) сегрегировано от белых европейских переселенцев и ограничено в правах. Кроме того, во многих колониях разные группы, которые колониальные власти определяли как разные «народы» или «племена», тоже пользовались разным объемом прав. Похожие проблемы существовали в обеих Америках:

³¹ Случаи. Дискриминация // Центр информации по правам человека (<http://www.lichr.ee/main/cases>; дата обращения 15.09.2012).

³² Eur. Court H.R. Case of Timishev v Russia. Judgment of 13 December 2005 (Application No. 55762/00 and 55974/00).

чернокожие потомки рабов, а также индейцы, были по закону или фактически дискриминированы. Собственно, создание современной системы международных инструментов против дискриминации в значительной степени и было вызвано задачей преодолеть последствия колониализма.

В Соединенных Штатах рабство было отменено XIII Поправкой к Конституции США (1865), но система сегрегации и подавления афроамериканцев в южных — бывших рабовладельческих — штатах не исчезла. Ограничения касались многих сторон жизни чернокожих, вплоть до существования раздельных школ, раздельного пользования общественным транспортом и запрета в ряде штатов до конца 1960-х смешанных браков с черными под страхом уголовного наказания. В северных штатах чернокожие оказались внизу социальной лестницы и, образуя самую бедную прослойку главным образом городского населения, подвергались различным формам дискриминации. В стране были широко признаны и пользовались популярностью идеи превосходства белых и неполноценности других «рас».

Дискриминация затрагивала не только афроамериканцев. До 1924 года индейцы не считались гражданами США, и как до, так и после признания гражданства также сталкивались с множеством ограничений. Существовала официальная расовая классификация, и в соответствии с ней до 1965 года строилась иммиграционная политика; представители «небелых» рас долгое время были лишены права на натурализацию, их иммиграция ограничивалась, а получение права на въезд в США для представителей некоторых народов, например китайцев, облагалось (как и в Канаде) особым подушным налогом. Периодически, начиная с середины XIX века, возникали антииммиграционные кампании, направленные на разные национальные группы, первой из которых стали ирландцы. В 1920-е годы в ряде университетов вводились процентные квоты на прием евреев. Во время Второй мировой войны интернированию подверглись японцы по происхождению.

Дискриминация исходила от федеральных властей, властей штатов, местных властей, корпораций, профессиональных организаций, частных лиц; она проявлялась едва ли не во всех сферах жизни — при проведении выборов, на жилищном рынке, на рынке труда, в образовании, в доступе к товарам и услугам, в возможностях членства в профессиональных организациях. Дискриминация могла быть прямой и косвенной: наряду с непосредственными запретами и ограничениями против определенных групп появлялись меры, преимущественно направленные против афроамериканцев или азиатов, но оформленные так, чтобы скрыть эту направленность. Известны такие приемы, как тесты на грамотность,

ограничивавшие избирательные права или доступ к тем или иным профессиям, ограничительные условия аренды жилья, направленные против неполных семей, политика городского зонирования, направленная на сегрегацию наиболее бедных слоев населения, и многое другое.

Дискриминация в разных формах цвела в новых независимых странах, возникших после Первой мировой войны в Центральной и Восточной Европе, а также на Ближнем Востоке. Строительство «национальных государств» означало множество разных — прямых и косвенных — способов давления и притеснения меньшинств, которые практически везде считались враждебным и нежелательным элементом. Массовая ксенофобия и целенаправленная государственная политика там вполне дополняли друг друга, приводя в ряде случаев к актам геноцида.

Если брать бывший СССР и Россию в частности, то в первую очередь следует назвать «этнические чистки» — массовые переселения народов при Сталине. (К «национальным операциям НКВД» — расстрельным кампаниям 1930-х годов — лучше подходит слово «геноцид», а не «дискриминация».) В конце 1980-х годов советские люди столкнулись с насильственными конфликтами на этнической почве, некоторые из которых переросли в настоящие войны с «этническими чистками». На протяжении последней четверти XX века периодически происходили также столкновения и погромы меньшего масштаба, в том числе такие, за которыми не стояли организованные движения (такие, как ферганские события 1989 года).

Множество примеров именно прямой дискриминации, не связанной с насилием, дали бывшие советские республики в последние годы существования СССР и за время, последовавшее за его распадом. В большинстве случаев люди (представители «некоренных национальностей») страдали от языковых требований, а также от изменившихся условий на рынке труда в связи с закрытием целых отраслей производства, а также распада прежней языковой и культурной среды. В случае Эстонии и Латвии особо важно непризнание части населения (переселенцев советского времени) гражданами этих стран. Но имела значение и прямая дискриминация, чаще всего — очищение государственного аппарата от «некоренных». Кое-где от «чужаков» избавлялись откровенно и прямолинейно; например, в начале 1990-х в Грузии школьных учителей-осетин, бывало, прямо увольняли за их национальность.

В России происходили свои локальные войны, столкновения и погромы, о которых достаточно написано, так что не будем повторяться. В 2000-е годы насилие по расовому и этническому признаку стало общенациональной эпидемией. Нападения членов группировок, исповедую-

щих расистские и праворадикальные идеи, на «инаковыглядах», стали едва ли повседневными³³.

В России после распада СССР в некоторых случаях федеральные и региональные органы власти, а также органы местного самоуправления дискриминировали и даже подвергали преследованиям определенные этнические группы.

В Северной Осетии после столкновений 1992 года долгое время действовали ограничения в отношении ингушей: тем, кто бежал из Пригородного района, после прекращения боевых действий не позволяли туда вернуться; ингушей, живущих в республике, власти не защищали от угроз и насилия, многим отказывали в трудоустройстве, медицинской помощи или даже в праве въезжать на территорию РСО-А³⁴.

С 1989 года региональные и местные власти в Краснодарском крае при поддержке центральных властей целенаправленно отказывали в прописке (позднее – регистрации по месту жительства) туркам-месхетинцам; в крае даже выпускались специальные нормативные акты, вводившие для турок особый режим регистрации и проживания³⁵. Отсутствие прописки, вопреки закону, означало непризнание российского гражданства этих людей и лишение их всех основных прав. Кроме того, турки регулярно подвергались полицейским проверкам, штрафам и угрозам. Проблема частично разрешилась только с выездом большей части месхетинцев в США в 2004–2006 годы как беженцев.

³³ В этом издании тема насилия на этнической почве, а также расистской и националистической пропаганды в России специально не рассматривается. Мониторингом таких проблем и анализом государственной политики в этой области занимается несколько независимых организаций, в первую очередь Информационно-аналитический центр «Сова», и их материалы легко доступны. См., например, сайт Центра «Сова» – www.sova-center.ru.

³⁴ Осетино-ингушский конфликт 1992 г.: истоки и развитие (по май 2005 года) // Правозащитный Центр «Мемориал». 2005. 19 сентября (<http://kavkaz-uzel.ru/analyticstext/analytic/id/860361.html>; дата обращения 15.09.2012).

³⁵ О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации: Альтернативный доклад НПО для Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации // Центр «Сова». 2008. 12 августа (<http://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2008/08/d13900/>; дата обращения 15.09.2012); Осипов А. Российская Федерация: превратности официального статуса // Турки-месхетинцы: Интеграция. Репатриация. Эмиграция / Под ред. Т. Триера и А. Ханжина. СПб.: Алетей. 2007. С. 296–335.

В октябре-ноябре 2006 года проверкам, облавам, обыскам и депортациям по всей стране подверглись этнические грузины – не только граждане Грузии, но граждане России и других стран³⁶.

С множеством ограничений – в выборе места жительства, в трудоустройстве – а также с проверками, унижениями и угрозами сталкивались чеченцы вне Чечни после 1999 года и вплоть до укрепления режима Кадырова в Чечне в середине 2000-х³⁷.

Цыгане по всей России страдают от произвола милиции (полиции), в том числе массовых проверок и облав. С 2005 года в окрестностях ряда городов прошли сносы цыганских поселков, хотя люди в них в основном получили участки еще в 1950-е годы; во многих местах цыганских детей в школах искусственно отделяют от остальных учеников, и они получают худшую подготовку, если получают вообще³⁸.

Такая вещь, как избирательные по этническому признаку (точнее, по признаку отличий во внешности) проверки документов со стороны полиции, стали явлением общепризнанным – и в массовом сознании, и в СМИ, и в литературе, и даже чиновниками.

То там, то здесь всплывают истории, как кому-то отказали в работе из-за «не той национальности», или как руководство регионального оператора мобильной связи дает своей кадровой службе указание не брать на работу «кавказцев», или как человеку отказывают в съеме жилья, или унижают при подаче документов на поступление в вуз...

В России возникает в своем роде парадокс: судить о подобных явлениях и об их масштабе достаточно сложно. Сообщения такого рода появляются в средствах массовой информации редко, другими словами, дискриминация со стороны отдельных организаций и просто граждан при приеме на работу и в трудовых отношениях, при найме жилья, в доступе к товарам и услугам остается малозаметной. О размахе явления можно только косвенно (и потому неуверенно) судить по обилию дискрими-

³⁶ Singled Out. Russia's Detention and Expulsion of Georgians. Human Rights Watch Report. October 2007. (http://hrw.org/reports/2007/russia1007/7.htm#_ftnref222; дата обращения 15.09.2012).

³⁷ О положении жителей Чечни, вынужденно покинувших ее территорию / Под ред. С.А. Ганнушкиной. М.: ПЦ «Мемориал», сеть «Миграция и право», 2002 (http://refugee.memo.ru/For_ALL/RUPOR.NSF/839ac874eb0b559cc3256a4a003bb69f/b00db7c7b26f7226c3256bb4002d6d31!OpenDocument&ExpandSection=8.2,8.1,3#_Section8.2; дата обращения 15.09.2012).

³⁸ Право цыган на жилье и проблема насильственных выселений в России. Международная федерация за права человека (FIDH). АДЦ «МЕМОРИАЛ». 2008 (<http://www.memorial.spb.ru/www/503.html?lang=ru>; дата обращения 15.09.2012).

национных объявлений о сдаче жилья внаем и о приеме на работу. Что касается косвенной дискриминации, то о ней вообще мало кто в России знает, и тема вообще никак не поднимается.

«Невидимость» проблемы может говорить о чем угодно: что СМИ не считают такие истории информационным поводом; что люди могут по разным причинам не выносить свои проблемы на публику (или не знать, как это делается, или не видеть в этом для себя пользы); наконец, что такие случаи — и правда редкость. Опять же, такого рода вещи оказываются как бы в тени языка вражды, в том числе в основных средствах массовой информации и в массовой литературе, и сообщений о насилии на этнической почве. Нужно еще добавить, что многие сообщения о прямой дискриминации, в основном со стороны государства, редки и выглядят чаще всего как курьез, который затрагивает немногих или не причиняет людям вреда вообще.

Например, в Ставропольском крае в 1994 году был принят региональный нормативный акт об ограничении прописки, разумеется, незаконном. Этот документ — Временное положение о пребывании и определении на постоянное место жительства — выделял ряд льготных категорий граждан, на которые не распространялись квоты на прописку и ограничения по нормам жилой площади. Согласно § «ж» п. 23, в этот перечень входили «лица, подвергшиеся политическим репрессиям на территории бывшего СССР и реабилитированные, и члены их семей». Однако эта льгота не касалась лиц, репрессированных по «национально-территориальному признаку», таким образом, освобождение от незаконных ограничений делалось с некоторым изъятием по критерию национальности. Неясно, скольких людей затронула эта дискриминационная норма, пока она не была в 1997 году отменена вместе с самим Временным положением, но вряд ли речь может идти более чем о нескольких десятках человек³⁹.

Похожее встречается регулярно — открытая прямая дискриминация иногда встречается даже в развитых странах (например, когда проводятся избирательные по этническому принципу депортации цыган или когда полиция в Нидерландах или Германии составляет списки «проблемных» подростков из иммигрантских меньшинств), но эти случаи, во-первых, редки, во-вторых, ограничены по масштабу, в-третьих, зачастую невозможно утверждать, что сколько-нибудь явно высказанное намерение дискриминировать или оправдание дискриминации в официальном документе или заявлении имело конкретные последствия. Дискриминация

³⁹ Осипов А. Этническая дискриминация в России. Профили и практика (пример Ставропольского края) // Россия и современный мир. 2009. № 4. С. 69.

же, которая носит неорганизованный и скрытый характер, с трудом может быть обнаружена и доказана, и, что не менее важно (и об этом ниже) — явления, которые таким образом выглядят, можно толковать по-разному.

Дискриминация по признаку языка

В мире в целом и в почти каждой отдельно взятой стране люди используют множество языков. Их распространенность и число носителей варьируются, а социальное значение и социальные функции неизбежно сильно различаются. Обеспечить равные позиции и условия для всех языков невозможно чисто технически. При этом язык — это средство коммуникации, и знание людьми основного языка или основных языков в государстве и соответствующие профессиональные квалификационные требования — объективная необходимость. Но заставить всех в конкретной стране общаться только на одном государственном языке, во-первых, практически невозможно (или это связано с большими издержками), во-вторых, в современном мире это неприемлемо по правовым и моральным соображениям. Такая политика языковой ассимиляции, если она последовательна, будет означать неприемлемое вмешательство в частную жизнь и нарушение свободы самовыражения, а также права получать и распространять информацию. Кроме того, язык воспринимается не только как средство коммуникации, но и часть идентичности человека, и запреты или ограничения, связанные с языком, могут означать умаление человеческого достоинства.

На деле приходится как-то обеспечивать сосуществование языков, которые не равны фактически и юридически. Часто при одном государственном языке все остальные языки в стране используются только в частной сфере. Но так бывает не всегда, и правительствам приходится признавать использование других языков, кроме государственного или официального, в системе образования, в СМИ, в деятельности негосударственных организаций и в других областях. Критерии, по которым положение того или иного языка или отношение государства к тому или иному языку можно считать правомерным и справедливым, крайне размыты, а их использование зависит от политической конъюнктуры.

Есть и другие противоречащие один другому принципы. В мире по умолчанию в принципе признается легитимной цель сохранения и развития языков, как меньшинств, так и языков большинства или тех языков, которые имеют официальный статус. Вместе с тем языковая политика

— едва ли не самый эффективный инструмент, позволяющий поразить в правах неугодные правительству этнические группы, особенно в переходные периоды, когда новая власть пытается переделать в соответствии со своей националистической идеологией многоэтническое или многонациональное государство. Можно, например (как это было во многих бывших социалистических или колониальных странах), одновременно ввести один официальный язык (при том, что значительная часть населения им не владеет). Если при этом установить квалификационные требования для основных профессий, перевести на государственный язык систему образования и запретить чиновникам общаться с населением на другом, кроме государственного, языке — целые пласты населения выпадут из общественной и экономической жизни или будут вытеснены в эмиграцию.

Абстрактно говоря, при определении дискриминации по признаку языка работает та же логика, что и со всеми другими видами дискриминации: дискриминацией должно считаться неправомерное проведение различия или необоснованно одинаковое отношение к людям, находящимся в несопоставимой ситуации. Проблема в том, что в случае с языками сложнее прийти к согласию, что считать справедливым и правомерным, а что нет.

С одной стороны, дискриминация по языковому признаку — вроде бы реальная проблема, с другой — нет четких критериев, по которым можно отличить обоснованно различное отношение к языкам от дискриминации. Соответственно, международные организации стараются уклониться от этой темы. Теоретически, в соответствии с основными инструментами по правам человека, которые содержат открытые списки дискриминирующих признаков, можно заявлять и доказывать дискриминацию по признаку языка. Такая практика в международных организациях, а также национальных судах есть, но она крайне ограничена⁴⁰. Чаще всего международные организации предпочитают толковать спорные ситуации как дискриминацию по этническому признаку (при том что проведение различий по признаку языка может квалифицироваться как косвенная дискриминация по критерию языка) или как проблему защиты языковых меньшинств.

⁴⁰ См.: Соболева Анита. Дискриминация по признаку языка. Вступительная статья // Защита личности от дискриминации (в трех томах). Хрестоматия. Т. 2. М.: РИО «Новая юстиция», 2009. С. 135—159 (http://jurix.ru/pdf/Hrestomatia_Tom_2_Block.pdf; дата обращения 15.09.2012).

Так что в целом концепция дискриминации по признаку языка может служить скорее почвой для публицистических упражнений, чем инструментом правовой защиты.

Религиозная дискриминация

Ограничения прав и даже преследования инаковерующих были очень распространены в истории человечества. В современном мире в подавляющем большинстве стран религия отделена от государства и не оказывает столь большого, как раньше, воздействия на общественную и частную жизнь. Даже наличие государственной религии часто имеет символическое значение (как, например, в Великобритании, где королева является главой англиканской церкви) и не затрагивает напрямую права верующих иных конфессий. Но на деле дискриминация по религиозному признаку не ушла в прошлое.

В международном праве не существует специальной конвенции против религиозной дискриминации (в основном из-за противодействия мусульманских стран); действует только Декларация ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 года. Правда, религия включается в списки потенциально дискриминационных оснований в Пактах о правах человека, в других конвенциях ООН, в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Дискриминация по религиозному признаку наряду с расовой и этнической считается в развитых странах наименее терпимым и наиболее опасным видом дискриминации. В США она была поставлена вне закона актами о правах человека 1960-х годов наравне с дискриминацией по расовому признаку или признаку национального происхождения, и в судебном процессе проведение различий по религиозному признаку считается «подозрительным» и подлежит наиболее тщательному исследованию. В Европейском Союзе религиозная дискриминация запрещена Хартией фундаментальных прав и директивами Европейского Совета — высшего органа ЕС.

Правда, религия является той областью, где допускается и отступление от запрета дискриминации. Законодательство Европейского Союза и отдельных стран, в частности США и Канады, содержит понятие «организация специального интереса». К последним в первую очередь относятся религиозные организации, которые могут оказывать предпочтение адептам своей религии при приеме на работу.

Наиболее известный пример дискриминации по религиозному признаку и, одновременно, применения правовых средств борьбы с такой дискриминацией — Северная Ирландия. Известно, что Ирландия получила в 1921 году независимость не целиком, а за изъятием шести северных графств с преимущественно протестантским населением. С тех пор католическое меньшинство подвергалось на этой территории систематической дискриминации, в основном в трудоустройстве. В 1989 году был принят Акт о справедливой занятости в Северной Ирландии, который запретил дискриминацию по признаку религиозной принадлежности, обязал власти и работодателей вести мониторинг состава рабочей силы и в случае отклонения от нормальных пропорций принимать меры по найму представителей той группы, которая недостаточно представлена. Мирный процесс в Северной Ирландии после 1998 года также предусматривает меры по обеспечению пропорциональной представленности основных общин в аппарате управления и в полиции.

В случае Северной Ирландии не приходится говорить о дискриминации по признаку религии как таковой — собственно вопросы веры занимают население не до такой большой степени. Две основные общины представляют собой скорее сообщества с совершенно разными представлениями о прошлом и будущем и во многом с разной социальной структурой и уровнем доходов, поэтому североирландский конфликт напоминает этническое противостояние. Как и в случае этнической дискриминации, принадлежность человека к группе (в данном случае — к религиозной общине) воспринимается скорее как признак или маркер социального происхождения и социального положения. В свою очередь, религиозная принадлежность вычисляется по звучанию фамилии, по тому, в какой семье человек родился, какой приход посещает и в каком районе живет.

По-видимому, аналогичны причины начинающейся сегрегации и, соответственно, взаимной дискриминации шиитов и суннитов в Ираке, стране, которая в последние десятилетия жизни при диктатурах не знала религиозных распрей. Значение имеет не конфессия как таковая, а социальное происхождение, а оно стало очень важным, потому что местная политическая борьба переосмысливается людьми как деление власти и ресурсов между религиозными общинами.

В современном мире религиозная дискриминация против индивидов может иметь разные корни и проявления. Она может быть неофициальной — следствием ксенофобии против тех или иных религиозных меньшинств. Она может быть следствием того, что религиозная принадлежность человека является частью официально признанного личного статуса. В Израиле конфессиональная принадлежность фиксируется

государством, многие вопросы, связанные с семейным статусом, браком и наследством, можно решить только через конфессиональные суды — и те, кто состоят в смешанном браке или не принадлежат к признанной конфессии, оказываются в ущемленном положении. В ряде случаев такая дискриминация представляет собой дискриминацию по признаку социального происхождения, как в случаях Северной Ирландии или Ирака. Иногда это по сути — форма этнической дискриминации, когда под «мусульманином» понимают, например, этнически «чужого» иммигранта.

Роль и, соответственно, опасность дискриминации по религиозному признаку возрастают в связи с двумя обстоятельствами. Во-первых, события 11 сентября 2001 г. и последующая «война с террором» вызвали волну исламофобии, которая выливается в подозрительность и даже притеснения обычных людей, если в них видят мусульман. Исламофобия в России, особенно в связи с войной на Северном Кавказе, принимает крайне уродливые формы. Самые вопиющие примеры — фабрикация уголовных дел в отношении тех, в ком правоохранительные органы видят слишком активных приверженцев ислама⁴¹. В этом же ряду — такие инциденты, как стремление полиции в Воронеже получить полные списки тех, кто исповедует ислам и, тем более, недавно обратился в эту религию⁴².

Другая предпосылка — то, что называется «культурным фундаментализмом», стремление отстаивать образ жизни и традиции большинства, которые якобы находятся под угрозой. В качестве угроз называют миграцию, глобализацию, в этот же список попадают новые, или «нетрадиционные», религии. В большинстве случаев неприятие новых религий подается как борьба с «сектами», к каковым относят самые разные, в том числе имеющие историю в не одну сотню лет конфессии и которым приписывают все возможные грехи. В свою очередь, даже мирские люди, далекие от веры, и государственная пропаганда рассматривают «традиционные» религии как культурный фундамент общества или основу «национальной» культуры. В России базу под такие настроения подводит Федеральный закон «О свободе совести и религиозных организациях», который проводит различие, во-первых, между четырьмя специально упомянутыми в преамбуле религиями (которые неофициально называются

⁴¹ Злоупотребления в ходе борьбы с терроризмом и экстремизмом. Российское общество под контролем. Доклад Международной Федерации прав человека и Комитета «Гражданское содействие». 2009. Июль. С. 30–67 (<http://www.fidh.org/IMG/pdf/RapporRussieRus.pdf>; дата обращения 15.09.2012).

⁴² Милиция запрашивает у мусульман Воронежа их анкетные данные // Интерфакс. 2010. 11 ноября. (<http://www.interfax-religion.ru/?act=news&div=38163>; дата обращения 15.09.2012).

«традиционными») и всеми остальными, а во-вторых, между религиями, имеющими свои организации на определенной территории длительное время, и не имеющими.

Соответственно, культурный фундаментализм плавно перетекает в религиозный фундаментализм, а борьба с «сектами» рассматривается как задача обеспечения безопасности. На деле это может привести (и приводит) не только к ксенофобии и языку вражды в средствах массовой информации, но и к ограничениям и притеснениям в отношении людей, которые исповедуют «не ту» веру.

Проблемы равенства и дискриминация по признаку религии имеют несколько отличительных особенностей. В основном они связаны с тем, что в большинстве обществ религия все-таки стала приватным делом, не находящимся под контролем государства и во многом незаметным для окружающих. Соответственно, в секулярной стране структурные различия и ограничения не переосмысливаются как дискриминация именно на религиозной почве, в отличие от диспропорций по гендерному или этническому признаку.

В большинстве стран дискриминация по религиозному признаку против конкретных людей встречается относительно редко. В России получают известность в основном притеснения ревностных мусульман под предлогом борьбы с экстремизмом и терроризмом. Другие случаи (о числе которых судить затруднительно) редко попадают в прессу, а если попадают, то в основном те, которые можно отнести к курьезам. Один из университетских преподавателей был привлечен к уголовной ответственности за дискриминацию, потому что, выставя себя убежденным атеистом, унижал верующих студентов⁴³. В другом случае «православный бизнесмен» Василий Бойко-Великий, возглавляющий холдинг «Ваш финансовый попечитель», решил заняться духовным воспитанием своих подчиненных и потребовал от всех сотрудников под угрозой увольнения соблюдать ограничения и требования, налагаемые на мирян православной верой⁴⁴.

Более распространена дискриминация систематическая, против групп: если государство и общество игнорируют потребности той или иной группы в совершении обрядов или соблюдении религиозных праздников, то эти люди оказываются в неблагоприятном положении. Такие

⁴³ В Хабаровске будут судить преподавателя, принуждавшего студентов стать атеистами // ИА REGNUM. 2009. 11 марта (<http://www.regnum.ru/news/1135229.html>; дата обращения 15.09.2012).

⁴⁴ Туманов Григорий. Поставил крест на работе // Газета.ру. 2010. 12 августа (<http://www.gazeta.ru/social/2010/08/12/3406902.shtml>; дата обращения 15.09.2021).

ситуации можно рассматривать как религиозную дискриминацию, но можно также и как нарушение религиозных свобод.

Чаще всего в условиях постсоветских стран, в частности России, встречается дискриминация против организаций. На общее подозрительное отношение к тем, кто считается в данной местности религиозным меньшинством (то есть к неправославным в большинстве регионов или к немусульманам и неправославным в республиках с мусульманским населением), накладываются и региональное законодательство о регулировании религиозной деятельности, и корыстные интересы администрации и бизнеса, касающиеся недвижимости. В результате многим, чаще всего протестанским и мусульманским, общинам отказывали в регистрации или не давали учить детей своей вере и до сих пор временами препятствуют в получении участков и зданий для культовых и общинных сооружений. В данном случае также сложно говорить о разделении собственно нарушения прав и дискриминации, поскольку нарушение прав носит не сплошной, а выборочный именно по конфессиональному признаку характер.

Дискриминация по признаку гражданства

Разное отношение государства к своим и чужим гражданам — вообще-то, норма, а не исключение, в отличие, например, от проведения различий на основе расовой или религиозной принадлежности. В любой стране граждане обладают в принципе иным набором прав, чем иностранцы. Кроме того, правовое и фактическое положение иностранца различается в зависимости от статуса в стране, где он находится, — от нелегального мигранта до постоянного жителя. Также распространены ситуации, когда те или иные страны устанавливают предпочтения в отношении граждан одних стран по сравнению с другими, то есть предоставляют им определенные преимущества, прежде всего в отношении въезда на свою территорию, права на проживание, трудоустройства и т.п.

Но все, независимо от гражданства, являются в первую очередь людьми, и все имеют неотъемлемые права, которые должны гарантироваться и защищаться без произвольных исключений. С одной стороны, регулирование в области гражданства, иммиграции и режима пребывания иностранцев, конечно, является прерогативой государства. Следует учесть, что право на въезд в чужую страну и на поселение в ней не признается в качестве права человека, а является привилегией, зависящей от усмотрения властей соответствующего государства. Таким образом, поскольку запрет дискриминации

действует в сфере реализации прав человека, под него не подпадают сами по себе отношения в сфере визовой политики и иммиграции, если только они не затрагивают права человека, например, право на неприкосновенность частной жизни и право на свободу от унижающего достоинство обращения.

С другой стороны, международные договоры о правах человека обязывают государства соблюдать основные права в отношении всех лиц, находящихся в их юрисдикции. Права человека являются всеобщими и неотчуждаемыми и могут регулироваться, а, следовательно, и ограничиваться только в легитимных целях и средствами, совместимыми с этими целями и соразмерными им. Таким образом, дискриминация по признаку гражданства будет иметь место, если проведение различий по этому критерию носит произвольный и необоснованный характер.

В узком смысле может идти речь о проведении различий между гражданами и негражданами определенной страны или между иностранцами, имеющими разное гражданство, а также иностранными гражданами и лицами без гражданства. В широком смысле возможна дискриминация по более широкому кругу оснований, в частности, в зависимости от способа приобретения гражданства или статуса иностранного гражданина (временного или постоянно проживающий, беженец, трудовой мигрант и т.п.).

Дискриминация по признаку гражданства, к сожалению, довольно распространена и проявляется в широком спектре. На одном краю — произвольное непризнание или лишения гражданства больших групп населения с последующим ограничением их в правах как иностранцев. Такая политика в наиболее жестких формах применялась в ряде стран, особенно Центральной Европы, между Первой и Второй мировыми войнами. В несколько смягченном варианте такая стратегия находит применение и в наши дни. Особо следует отметить ситуацию в Эстонии и Латвии, где в силу восстановления законов о гражданстве досоветского периода значительная часть постоянных жителей осталась без гражданства и подпала под ряд неоправданных ограничений. На другом конце спектра — различные неформальные или бюрократические барьеры и неоправданные ограничения против неграждан. Большинство таких дискриминационных ограничений касается трудовых прав, доступа к социальному обеспечению и здравоохранению⁴⁵. Иностранцы могут

⁴⁵ Prevention of Discrimination. The Rights of Non-citizens. Final Report of the Special Rapporteur, Mr. David Weissbrodt, submitted in accordance with Sub-Commission decision 2000/103, Commission resolution 2000/104 and Economic and Social Council decision 2000/283. ([http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Sub.2.2003.23.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.2003.23.En?Opendocument); дата обращения 15.09.2012).

сталкиваться с необоснованными ограничениями личностных прав: религиозных свобод, права на свободу передвижения и выбор места жительства, а также имущественных прав.

В России законодательство об иностранцах регламентирует въезд иностранцев в страну, их пребывание и регистрацию, но хранит молчание в отношении реализации ряда фундаментальных прав или отсылает к иным законам, которые это вопросы порой не регулируют или регулируют в недостаточной степени. При этом российское законодательство, в частности, вводит множество ограничений в отношении лиц, не являющихся гражданами РФ, и также в зависимости от правового статуса иностранца на территории РФ. К примеру, иностранцы, проживающие в России на основании разрешений на временное проживание, не могут изменять свое место жительства в стране.

Проблема дискриминации по признаку гражданства находит отражение в международном праве, но единый международный инструмент, комплексно охватывающий вопросы обеспечения прав иностранцев и запрещающий их дискриминацию, отсутствует. Пакты по правам человека требуют недискриминационного подхода в зависимости от открытого перечня признаков, который может включать в себя гражданство. В отдельных договорах отражены требования, связанные с отдельными категориями иностранцев и с определенными областями правового регулирования. Ряд конвенций Международной организации труда устанавливает требования равного обращения с трудящимися-мигрантами в таких областях, как социальное обеспечение и условия труда (в частности, Конвенции МОТ № 19, 48, 97, 118, 143). Конвенция ООН о беженцах 1951 года требует, чтобы отношение к беженцам было не хуже, чем к другим иностранцам при прочих равных условиях. Аналогичным образом Конвенция ООН о статусе апатридов 1954 года⁴⁶ требует неухудшения положения лиц без гражданства по сравнению с иностранными гражданами в аналогичном положении. Конвенция ООН о статусе трудящихся-мигрантов (1990 года, вступила в силу в 2003 году) применяется без различий в числе прочих оснований и по признаку гражданства. Из региональных договоров Европейская конвенция о правовом положении трудящихся-мигрантов 1977 года и обновленная европейская Социальная хартия 1996 года содержат требование обеспечить равенство трудящихся-мигрантов по сравнению с гражданами в таких областях, как трудовые отношения, жилье, налогообложение, доступ к судебным процедурам, социальное обеспечение, здравоохранение. Наконец, если множество решений международных судов и контрольных

⁴⁶ Россия в ней не участвует.

органов (Европейский Суд по правам человека, Комитет ООН по правам человека, Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации), в которых признавались факты дискриминации по признаку гражданства и давались разъяснения, что это такое.

Важен, но непросто вопрос о соотношении расовой дискриминации и дискриминации по признаку гражданства. Иностранец с большой долей вероятности есть лицо иного этнического происхождения, чем граждане страны его жительства или пребывания. Именно иностранцы зачастую становятся жертвами расового насилия и различных форм дискриминации; подстрекательство к дискриминации и возбуждение вражды часто основывается не расовых ярлыках, а на выражениях типа «иммигранты», «беженцы» или «иностранцы». Таким образом, дискриминация по признаку гражданства может быть скрытой разновидностью расовой дискриминации.

Согласно п. 2 ст. 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция не применяется к различиям, которые государства-участники проводят или делают между гражданами и негражданами. Согласно п. 3 той же статьи, Конвенция не затрагивает положения законодательства государств-участников, касающиеся национальной принадлежности, гражданства или натурализации, но только при условии, что в таких постановлениях не проводится дискриминации в отношении какого-либо определенного гражданства.

Общей тенденцией в работе Комитета ООН по расовой дискриминации является расширительный подход к определению сферы действия конвенции и в этой связи признаков, дискриминация на основе которых будет подпадать под ее действие. В Общей рекомендации XXX, выпущенной в 2004 году, Комитет указал, что проведение различий по признаку гражданства, умаляющее возможность пользования правами человека, не преследующее легитимную цель или проводимое средствами, несоизмеримыми преследуемой цели, образует дискриминацию по смыслу Конвенции.

В случае России противодействие такой дискриминации, как защита прав иностранных граждан, может оказаться средством для преодоления наиболее вопиющих случаев нарушения прав и дискриминации, проводимых фактически по этническому признаку.

Дискриминация по признаку места жительства

В разных странах возникают различные ситуации, когда людей делят или ставят в разные условия в зависимости от их связи с территорией, прежде всего от их места жительства. Если такое проведение различий или ограничение носит произвольный и необоснованный характер и имеет для кого-либо неблагоприятные последствия, то оно может быть определено как дискриминация.

В России, как и в большинстве бывших социалистических стран, существует институт регистрации по месту жительства (бывшая прописка); регистрация ни по закону, ни фактически не равна месту жительства; между тем в стране, пожалуй, наиболее распространена дискриминация именно по признаку регистрации. При этом такая дискриминация оказывается переплетенной с этнической дискриминацией — и тогда мы можем говорить или о множественной, или о косвенной дискриминации.

Нередко дискриминацию по месту жительства неоправданно смешивают с нарушениями права на свободу передвижения и выбор места жительства. Как соотносятся эти две категории? Право на свободу передвижения и выбор места жительства включает в себя не только право лица на физическое перемещение в пространстве, но и недопустимость умаления прав и свобод лица вследствие такового перемещения, поскольку иное противоречило бы природе основного права. При этом дискриминация по признаку места жительства в буквальном смысле, предшествующего места жительства, регистрации и прочего возможна как при смене места жительства, так и при временном перемещении. Дискриминация по одному из этих оснований в конкретном случае necessarily будет непосредственно связана с реализацией основного права. К примеру, возложение на гражданина дополнительных обязанностей (например, сдачи отпечатков пальцев выходцам из ряда республик Северного Кавказа при получении временной регистрации, что раньше практиковалось в Москве) во время его/ее краткосрочной поездки удобнее описывать как дискриминацию по признаку регистрации, а не как нарушение права на свободу передвижения.

Кроме того, дискриминация по территориальному признаку не всегда связана с физическим перемещением. Неравное обращение с различными территориальными единицами, с гражданами, живущими внутри страны и за границей, и с одинаковыми категориями населения в разных частях страны или в населенных пунктах разного типа тоже может быть дискриминационным. Например, Постановления Правительства РФ № 510 от 30 апреля 1997 г. и № 404 от 4 июля 2003 г. установили разный размер компенсаций

за утраченное жилье и имущество для жителей Чечни, живущих в Чечне, и покинувших ее в пользу первых — и такой порядок справедливо критикуется как дискриминационный. Согласно ст.ст. 136 и 137 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. (вступил в силу с 1 января 2005 г.), граждане, заработавшие повышенные пенсии в регионах Крайнего Севера, могут получать эти «северные надбавки», только проживая в этих регионах; за пределами Крайнего Севера они их теряют.

Некоторые политические и социальные права (такие, например, как право голосовать, участвовать в местном самоуправлении или получать образование в школе) по объективным процедурным, экономическим и техническим причинам могут быть использованы только на определенной территории, как правило, по месту постоянного или преимущественного проживания лица. Однако большинство прав может быть реализовано дистанционно и без перемещения в пространстве. Так, например, если трудовые и имущественные права, право на ведение предпринимательской деятельности и на объединение, религиозные свободы ограничиваются для лица рамками населенного пункта или региона, то такое ограничение также будет носить дискриминационный характер.

Особенность дискриминации по территориальному или пространственному признаку состоит в том, что эта проблема слабо отражена в международном праве и в большинстве национальных законодательств. Однако наличие открытых перечней возможных дискриминационных признаков в пактах о правах человека, Европейской конвенции о правах человека и других договорах не исключает, что она может быть рассмотрена международными органами. Практика такая есть, но она небогата. Небогата практика и национальных судов.

Для России дискриминация по пространственному признаку едва ли не наиболее значима из всех видов дискриминации. Точнее было бы говорить в основном о дискриминации на основании регистрации по месту жительства (известной в обыденном языке как «прописка») или месту пребывания. В других государствах административная регистрация подобного рода или отсутствует (как в англосаксонских странах), или играет принципиально иную роль.

Российское законодательство, устанавливающее институт регистрации, содержит противоречивые положения и не определяет его правовую природу. Во всяком случае, действующее законодательство не отождествляет регистрацию по месту жительства с местом жительства. Закон РФ «О праве граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах Российской Федерации» 1993 года устанавливает, что местом жительства является жилое помещение, где гражданин проживает (а не где он зарегистрирован), что регистрация носит уведомительный характер и не может служить условием реализации или основанием ограничения прав и свобод.

Регистрация связана с возможностью пользования жилым помещением, а формально подтвердить такую возможность часто бывает непросто. Обобщенно говоря, есть множество граждан, которые не получают регистрацию по месту жительства или месту пребывания не из-за прямых запретов, а из-за внутренне присущих системе ограничений: по ряду причин⁴⁷ (в первую очередь, из-за отказа собственников жилья дать согласие на регистрацию) множество законопослушных граждан не может соответствовать всем установленным условиям. Регистрация оказывается ограниченной, не все и не всегда могут ее получить, а власти имеют возможность для манипулирования.

Вместе с тем на практике наличие регистрации остается условием реализации практически всех прав и свобод. Гражданин РФ, не имеющий никакой регистрации, такой возможности реально лишен. Владелец регистрации по месту пребывания может жить там, где он живет, годами, но оказывается ограниченным в правах по сравнению с гражданином, зарегистрированным по месту жительства. Например, в Москве, даже имея регистрацию по месту пребывания, гражданин ограничен в возможности регистрации брака, доступе к любым видам кредита и страхования, регистрации в качестве предпринимателя без образования юридического лица, пользовании услугами стационарной телефонной связи, пенсионном обеспечении, получении водительского удостоверения и проч. Так действуют не только органы государственной власти или государственные учреждения, но негосударственные организации и частные лица. Например, отказ брать на работу людей без местной «прописки» — чаще всего инициатива работодателей, которые тем самым избавляют себя от некоторых неудобств с налоговыми выплатами и страхуются на случай изменений в городской политике.

⁴⁷ Правила регистрации по месту жительства и пребывания на первый взгляд выглядят несложными, но в них есть много «подводных камней», которые открывают возможности для бюрократической волокиты и манипуляций.

С конца 1990-х годов число ограничений и запретов, связанных с регистрацией, постепенно снижалось, снижалось и значение еще остающихся. Однако в начале 2012 года верховная власть в России объявила об ужесточении паспортной системы и правил регистрации, и это, в случае реализации заявленных планов, отбросит страну на пару десятилетий назад.

В России дискриминация по признакам, связанным с местом жительства и регистрацией, значима еще и потому, что этническая дискриминация зачастую проводится с помощью паспортной системы. Можно посмотреть шире: проблемы, выглядящие как ущемление отдельных этнических групп или как этническая дискриминация, обычно оказываются вызванными паспортными и прописочными ограничениями.

Ярким примером может служить история с турками-мехетинцами в Краснодарском крае. Основным средством давления там были отказы в прописке по этническому признаку (турок открыто старались не прописывать, и это была чисто этническая дискриминация), а также ограничения и штрафы в отношении тех, кто оказался вынужден жить в крае без прописки (здесь можно говорить о сложной, или многосоставной, дискриминации). Те турки, кто жил в крае с гражданством и пропиской, оказывались как бы «в тени» непрописанных и также подвергались этнической дискриминации, хоть и в ослабленном виде — их также проверяли, унижали и старались не брать на работу.

Похожим образом прописка, или регистрация, использовалась или используется против цыган, а также некоторых других национальностей (вспомним ингушей в Пригородном районе Северной Осетии). Не забудем порожденные в первую очередь паспортной системой проверки документов на улицах и в общественном транспорте. Как свидетельствуют и повседневный опыт, и специальные исследования, гораздо чаще, чем у русского большинства, проверяют документы и регистрацию у тех, кто выглядит по-другому. Такую избирательность можно квалифицировать как прямую или косвенную дискриминацию по этническому признаку.

Запрет дискриминации в международном праве и национальных законах

Поговорим о формально-юридических аспектах дискриминации. Запрет дискриминации в международном праве и в национальных законах — это две разные истории, за которыми стояли во многом разные причины и разные движущие силы. Разумеется, обе области взаимосвязаны и воздействуют друг на друга. Необходимо также иметь в виду расхождения между подходами, выработанными в системе ООН и в региональных организациях, и национальными законодательствами, хотя на практике эти различия постепенно стираются за счет заимствования подходов и приемов.

Международное право

В международном праве запрет дискриминации исторически впервые возник в контексте защиты сначала религиозных, затем национальных и этнических меньшинств. После Первой мировой войны договоры и декларации о меньшинствах, заключенные и принятые в рамках Версальской системы, не содержали самого термина «дискриминация», но требовали равенства лиц, относящихся к меньшинствам, по сравнению с большинством. Юристы же, работавшие в системе Лиги Наций, уверенно оперировали категорией дискриминации применительно к национальным меньшинствам. Показательны два дела Постоянной палаты международного правосудия, которые, в сущности, предвосхищали те принципы и подходы, которые в настоящее время определяют понимание дискриминации.

В деле о немецких поселенцах 1923 года⁴⁸ рассматривался закон Польши о национализации земельных участков в регионах, ранее принадлежавших Германии. Изъятию подлежали те участки, которые были предоставлены их владельцам решением прежних немецких властей. Фактически закон был направлен против землевладельцев — немцев по

⁴⁸ Permanent Court of International Justice. Questions relating to Settlers of German Origin in Poland. PCIJ, Ser. B., No. 6, 1925.

происхождению, хотя под его действие подпало и небольшое число поляков. Постоянная палата признала данный закон дискриминационным: хотя формально он не проводил деления по этническому принципу, по совокупности обстоятельств было установлено, что его адресатом были именно немцы.

Наиболее важным выглядит так называемое дело о школах в Албании⁴⁹. Палата указала, что равенство меньшинства с большинством имеет два аспекта. Первый — это равенство индивидов в правах, признаваемых законом, и в возможности реализовывать эти права на практике. Другой — это возможность для меньшинства сохранять и развивать свою культуру и язык; в противном случае невозможно говорить о равенстве меньшинства и большинства. В частности, заключила палата, для обеспечения второго аспекта равенства должны быть приняты необходимые и пропорциональные меры: например, если меньшинство достаточно многочисленно, то оно должно получать пропорциональное своей численности финансирование для школ на своем языке. Нарушение равенства меньшинства палата описывала с помощью термина «дискриминация». Впрочем, решения Постоянной палаты международного правосудия остались интересными историческими казусами, поскольку они не носили обязательного характера, а авторитет Лиги Нации был не особенно высок.

По-настоящему о международно-правовом запрете дискриминации можно говорить с момента возникновения международной системы защиты прав человека после Второй мировой войны; реальные же достижения относятся к 1960-м годам.

Основные международные договоры по правам человека разрабатывались и принимались тогда, когда организованная, открытая и санкционированная государством дискриминация была глобальным феноменом. Особое значение имела расовая дискриминация, главным образом из-за колониальной системы, в рамках которой жители колоний были сегрегированы относительно граждан метрополии, а разные группы колониального населения имели разный правовой статус. При этом именно система колониализма, а еще ранее — работорговля и рабство, сыграли большую, если не решающую роль в складывании идеологии расизма как представления о существовании «рас», различных в биологическом отношении и наделенных в силу этого разными социальными качествами.

В Устав ООН было включено положение о необходимости уважения и соблюдения прав и свобод «всех» независимо от расы, пола, языка и

⁴⁹ Permanent Court of International Justice. *Minority Schools in Albania. Greece vs. Albania. Advisory Opinion No.26. PCIJ, Ser. A./B., No. 64, 1935.*

религии. Всеобщая Декларация прав человека 1948 года фактически провозгласила право на свободу от дискриминации.

Ст. 2: Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете.

Ст. 7: Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации.

Практически каждый международный договор по правам человека содержит положение, которое требует, чтобы защищаемые этим договором права обеспечивались без какой-либо дискриминации, то есть без произвольных различий по основаниям пола, расы, происхождения и т.д. Например, Конвенция ООН о беженцах 1951 года содержит статью 3, которая устанавливает, что страны-участницы применяют конвенцию без дискриминации по признакам расы, религии и страны происхождения. Чаще всего запрещается дискриминация по широкому кругу признаков, то есть по цвету кожи, этнической принадлежности, языку, полу, возрасту, политическим убеждениям и проч., при этом списки таких признаков остаются открытыми. Отдельные положения некоторых конвенций содержат общий запрет дискриминации, и кроме того, есть специальные конвенции, запрещающие дискриминацию по определенному признаку (например, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации или Международная конвенция о ликвидации дискриминации в отношении женщин) или в определенных областях человеческой деятельности (Конвенция Международной организации труда № 111 о дискриминации в области труда и занятий и Конвенция ЮНЕСКО о дискриминации в области образования).

Международные договоры являются обязательными для соблюдения и исполнения теми странами, которые их подписали и ратифицировали, то есть официально утвердили по аналогии с законом. Более того, конституции многих стран, в том числе России, не только признают международные договоры частью своих правовых систем, но и устанавливают, что договоры имеют большую юридическую силу, чем национальные законы, регулирующие те же вопросы. Ратифицированные Россией международные договоры, а также общепризнанные принципы и нормы международного права в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ становятся частью правовой системы страны. Это означает, в частности, что они могут напрямую применяться в судах.

Если договор подписан, но страной еще не ратифицирован, то он не имеет обязывающей силы в полной мере: страна может не исполнять его требования, но при этом она не может совершать действия, противоречащие этому договору. К примеру, если речь идет о договоре, как-либо запрещающем дискриминацию, то страна, подписавшая, но не ратифицировавшая этот договор, не обязана, например, принимать меры по борьбе с дискриминацией, но при этом она не имеет права проводить политику дискриминации. В случае с Россией это важно, поскольку Россия подписала, но еще не ратифицировала такие важные международные инструменты, как Европейскую конвенцию о гражданстве и 12-й Дополнительный протокол к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод о полном запрете дискриминации.

Не все международные инструменты имеют обязывающую силу, некоторые носят характер рекомендаций, например, разные декларации и руководящие принципы. Они тоже важны, поскольку многие их положения стали общепризнанными нормами и принципами международного права, а уважающие себя страны, как правило, стараются прислушиваться к мнению международных организаций и следуют их советам.

Каковы же основные международные инструменты, касающиеся дискриминации?

Международный пакт о гражданских и политических правах

Пакт был принят Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 году и вступил в силу в 1976 году. Пакт защищает ряд фундаментальных прав и свобод: право на жизнь (ст. 6), запрет пыток (ст. 7), запрет рабства и принудительного труда (ст. 8), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 9), право на уважение достоинства (ст. 10), право на свободу передвижения и выбор места жительства (ст. 12), свободу мысли, совести и религии (ст. 18) и др. Пакт

обязывает страны-участницы создавать эффективные средства правовой защиты этих прав и обеспечения этих прав без какой-либо дискриминации. Пакт требует равенства всех перед судами и трибуналами и запрещает пропаганду войны, национальной, расовой и религиозной ненависти.

Комитет по правам человека ООН (состоит из 18 экспертов, избираемых на срок в четыре года) следит за соблюдением и исполнением Пакта в странах-участницах. Комитет оценивает периодические доклады об исполнении Пакта, представляемые странами-участницами, составляет комментарии к Пакту («замечания общего порядка») и рассматривает индивидуальные жалобы. Факультативный протокол к Пакту о гражданских и политических правах, принятый в 1976 году, предусматривает возможность рассмотрения Комитетом сообщений о нарушениях Пакта. Подобные сообщения могут подавать государства и частные лица, в частности, жители России, поскольку Россия участвует в этом протоколе. Соображения Комитета по жалобам не являются обязательными, но, как правило, исполняются. Для подачи жалобы в Комитет требуется исчерпание внутренних средств правовой защиты.

Для нас особо важна ст. 26: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Это положение толкуется (в частности, в Замечании общего порядка № 18 Комитета ООН по правам человека) как общий запрет дискриминации и право на свободу от любой дискриминации.

Международная конвенция о ликвидации расовой дискриминации и Комитет по ликвидации расовой дискриминации

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации — одна из конвенций ООН, принята Генеральной Ассамблеей в 1965 году и вступила в силу в 1969 году. Участниками Конвенции на 2009 год являются 173 страны. Конвенция вводит определение расовой дискриминации (ст. 1) и устанавливает общие обязательства государств: не проводить дискриминацию, не допускать проведения дискриминации официальными органами и должностными лицами, пересмотреть законодательство, ведущее к возникновению дискриминации, не допускать

дискриминацию со стороны частных лиц. Ст. 3 запрещает сегрегацию и апартеид, ст. 4 требует запрета расистской пропаганды, ст. 5 приводит открытый список прав, которые должны использоваться без дискриминации, ст. 6 требует от стран создания средств правовой защиты от дискриминации, а ст. 7 — просветительской работы, направленной на преодоление предрассудков на расовой и этнической почве.

Запрет дискриминации распространяется на публичную сферу, то есть он не касается частной (личной и семейной) жизни. Кроме того, Конвенция не применяется к различиям, которые государства-участники проводят или делают между гражданами и негражданами (ст. 1, п. 2), а также не затрагивает положения законодательств государств-участников, касающиеся национальной принадлежности, гражданства или натурализации, но только при условии, что в этих положениях не проводится дискриминация в отношении какого-либо определенного гражданства (ст. 1, п. 3). Конвенция не рассматривает в качестве дискриминации меры, направленные на обеспечение прогресса отдельных групп или лиц, нуждающихся в защите, если эти меры носят временный характер. Конвенция требует от стран-участниц преодоления межрасовых барьеров и содействия интеграции различных расовых и этнических групп и обязывает государство оказывать особую поддержку уязвимым группам.

За соблюдением Конвенции ведет надзор Комитет по ликвидации расовой дискриминации, состоящий из 18 экспертов (собирается два раза в год на сессии по три недели). Комитет вырабатывает общие рекомендации, рассматривает периодические доклады стран-участниц о соблюдении конвенции и в случае необходимости, при угрозе или в случае массовых нарушений может принимать срочные и превентивные меры, что, в сущности, сводится к различным формам выражения озабоченности ситуацией, сложившейся в том или ином месте. Комитет также может рассматривать индивидуальные жалобы на нарушение Конвенции в отношении тех 54 стран, которые сделали соответствующее заявление. Для рассмотрения жалобы требуется исчерпание внутренних средств защиты и ее подача не позднее, чем шесть месяцев с момента исчерпания.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и Европейский суд по правам человека

Европейский Суд по правам человека особо важен в нашем контексте, потому что его решения носят обязательный характер и потому что накоплен большой опыт обращения в ЕСПЧ.

Участниками Конвенции являются все страны Совета Европы, и все новые члены Совета Европы обязаны присоединиться к ней при вступлении в эту организацию.

Конвенция устанавливает ряд фундаментальных прав и свобод и обязывает государства гарантировать их каждому человеку, независимо от гражданства, который находится под их юрисдикцией. К этим правам и свободам относятся: право на жизнь (ст. 2), запрещение пыток (ст. 3), запрещение рабства и принудительного труда (ст. 4), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 5), право на справедливое судебное разбирательство (ст. 6), наказание исключительно на основании закона (ст. 7), право на уважение частной и семейной жизни (ст. 8), свобода мысли, совести и религии, свобода выражения мнения (ст. 10), свобода собраний и объединений (ст. 11), право на вступление в брак (ст. 12), право на эффективное средство правовой защиты (ст. 13), защита собственности (Протокол № 1, ст. 1), право на образование (Протокол № 1, ст. 2), право на свободные выборы (Протокол № 1, ст. 3), запрещение лишения свободы за долги (Протокол № 4, ст. 1), свобода передвижения (Протокол № 4, ст. 2), запрещение высылки граждан (Протокол № 4, ст. 3), запрещение коллективной высылки иностранцев (Протокол № 4, ст. 4) и др.

Ст. 14 Конвенции провозглашает, что *«пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам»*. Это означает, что запрет дискриминации в данном случае касается только прав, защищаемых Конвенцией и ее протоколами. Дискриминацию в пользовании всеми иными правами, не упомянутыми в Конвенции, на ее основании оспорить невозможно; в частности, Конвенция неприменима как средство от дискриминации в трудовых отношениях. Дополнительный Протокол № 12 о запрете дискриминации в отношении любого установленного законом права вступил в силу в 2005 году, но Россия его не ратифицировала (хотя и подписала).

Таким образом, ст. 14 носит дополнительный, или субсидиарный, характер по отношению к другим статьям Конвенции. Это не означает, что по смыслу Конвенции дискриминация предполагает нарушение права, защищаемого одной из статей, требуется только, чтобы такое право было затронуто. Например, законодательная и исполнительная власть какой-либо страны — члена Совета Европы принимает меры по созданию условий для реализации того или иного права. ЕСПЧ не может и не должен судить,

какие именно меры в подобном случае могут или должны применять власти, и вопрос о нарушении конкретного права не ставится. Но такие меры не должны носить дискриминационного характера, то есть они не должны ставить в неблагоприятное положение одних людей по отношению к другим из-за их пола, этнической принадлежности, языка и т.п.

Именно Европейский Суд по правам человека – та международная организация, которая традиционно выбирает наиболее осторожную и консервативную позицию относительно доказывания дискриминации. В практике ЕСПЧ дискриминация рассматривается как проведение различия при отсутствии разумного и объективного обоснования, и основное бремя доказывания дискриминации возлагается на заявителя. Суд неоднократно признавал наличие дискриминации по самым разным признакам, в том числе по прямо не названным в Конвенции основаниям. Несколько решений ЕСПЧ касались дискриминации по этническому признаку, и для России в этом отношении особенно важно дело «Тимишев против Российской Федерации», решение по которому было принято в 2005 году.

Отметим основные черты подходов, которые международные организации проводят в отношении дискриминации.

Непрост вопрос о том, в каких формах и насколько последовательно международные организации различают прямую и косвенную дискриминацию.

Конвенции, разработанные и принятые в системе ООН, не содержат понятия косвенной дискриминации. Они определяют дискриминацию как прямую дискриминацию, поскольку говорят именно о проведении различий (*различии, исключении, ограничении или предпочтении*) по определенному признаку, а не о вообще деяниях, имеющих те или иные последствия.

Если толковать международные договоры буквально, то можно утверждать лишь, что некоторые из них допускают ограниченное понимание косвенной дискриминации. Конвенция Международной организации труда № 111 (ст. 1а) запрещает дискриминацию, то есть «*всякое различие, недопущение или предпочтение, проводимое по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национального происхождения или социальной принадлежности, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятий*». Ст. 1b оговаривает, что «*всякое другое различие, недопущение или предпочтение, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или*

обращения в области труда и занятий, проведение иных различий, имеющее такой же эффект», может признаваться дискриминацией. Иными словами, дискриминация не по основному указанному в договоре признаку, а по иному, возможно, функционально связанному с первым, должна считаться дискриминацией.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации в ст. 2(1с) говорит об «*исправлении, отмене или аннулировании любых законов и постановлений, ведущих к возникновению или увековечению расовой дискриминации всюду, где она существует*»; это положение можно толковать так, что правовые нормы или решения, создающие возможности и стимулы для прямой дискриминации, должны также считаться дискриминационными, а потому подпадающими под запрет конвенции.

Идея косвенной дискриминации оказалась настолько востребованной и популярной, что мнения экспертов возобладали над тем, что буквально записано в международных договорах.оборот речи «имеющие целью или следствием», встречающийся в Конвенции о расовой дискриминации, Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования и Конвенции о дискриминации в отношении женщин был истолкован как признание косвенной дискриминации в значении неравного эффекта при равном обращении. Сами же органы системы ООН, придерживаясь осторожной и консервативной позиции, долгое время воздерживались от того, чтобы выразить отношение к концепции косвенной дискриминации.

Только в последние два десятилетия в отдельных Заключительных наблюдениях Комитета по ликвидации расовой дискриминации относительно периодических докладов некоторых стран Комитет выражал озабоченность именно «непропорциональным воздействием» тех или иных внешне нейтральных норм или практик на определенные группы населения.

Толкование дискриминации, выработанное ЕСПЧ впервые в 1968 году в так называемом Бельгийском лингвистическом деле⁵⁰, относится к дискриминации на основе проведения различий между лицами, находящимися в сопоставимом положении, то есть к прямой дискриминации. Заявитель должен продемонстрировать, что имело место проведение различий в обращении и что ситуации, различие между которыми рассматривается, сопоставимы. В свою очередь, государство-ответчик должно продемонстрировать, что проведение различия имеет разумное и

⁵⁰ Eur. Court H. R. Belgian Linguistic Case, Judgment of 23 July 1968. (Applications No: 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64).

объективное обоснование. Европейский Суд по правам человека долгое время не оперировал категориями прямой и косвенной дискриминации. Однако в деле «Тлимменос против Греции»⁵¹ в 2000 году ЕСПЧ указал, что одинаковый подход к лицам, находящимся в разном положении, без учета существенных различий также может означать нарушение ст. 14 ЕКПЧ, запрещающей дискриминацию. С тех пор ЕСПЧ в нескольких решениях подтвердил, что готов поддержать идею косвенной дискриминации, но пока преждевременно говорить, что в этом отношении сложился последовательный и непротиворечивый подход.

Конвенции, принятые в системе ООН, предлагают в качестве форм дискриминации различие, исключение, ограничение и предпочтение. Такая классификация не получила развития и теоретического осмысления; правда, она воспроизводится в некоторых национальных законах. Действительно, умозрительно можно определить, чем «различие» отличается от «исключения» и «ограничения»; проще представить специфику «предпочтения», которое, будучи предпочтением в отношении одной группы, окажется «ограничением» в отношении другой. Вероятно, смысл использования такой туманной формулировки был в том, чтобы в потенциале не оставить без внимания все возможные способы проведения различий.

Большое практическое значение имеет запрет частных форм дискриминации. В Конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации содержится специальный запрет сегрегации, то есть принудительного разделения разных групп.

В Европейском Союзе нет различия типов и форм дискриминации. В директивах Совета ЕС и в национальных законах стран-членов используется четырехзвенная формула – в качестве однопорядковых величин называются прямая дискриминация, косвенная дискриминация, харассмент и инструкции дискриминировать. Харассмент (чаще всего переводится на русский язык как «притеснение») означает унижение достоинства или создание враждебной атмосферы для лица или лиц из-за их этнической, гендерной, религиозной или иной принадлежности.

По существу же, харассмент и инструкции дискриминировать следует рассматривать не как типы дискриминации вообще, а как частные формы прямой дискриминации.

ЕС также постепенно приближается к тому, чтобы признать новый тип или новую форму дискриминации – отказ от так называемой разум-

⁵¹ Eur. Court H. R. Thlimmenos v. Greece. Judgment of 6 April 2000. (Application no. 34369/97).

ной адаптации (reasonable accommodation). Отказ от разумной адаптации в качестве формы дискриминации называет также Конвенция ООН о правах инвалидов 2006 года. Термин «разумная адаптация» означает соразмерный и не вредящий существенным интересам бизнеса учет особых условий и особых потребностей определенных категорий людей. Примером разумной адаптации служат специальные приспособления, обеспечивающие доступ инвалидов в здания, общественный транспорт и другие общественные места. По существу, отказ от разумной адаптации можно квалифицировать как форму косвенной дискриминации.

Международные договоры о правах человека, принятые в системе ООН, закрепляют возможность так называемых специальных мер, то есть действий, создающих преимущества для тех или иных групп, находящихся в неблагоприятном или уязвимом положении, для того, чтобы создать для них равные условия в пользовании правами и свободами. Формально это выглядит как дискриминация, поскольку предполагает разное обращение – для одних более благоприятное, для других менее. Но такой подход признается правомерным при следующих условиях: если принимаемые меры носят временный характер, направлены на выравнивание положения ущемленной группы с остальным населением и отменяются после того, как достигнуты цели, ради которых эти меры вводились.

Итак, запрет дискриминации в международном праве стал всеобщим, и уже воспринимается как императив. Пояснительный доклад к 12-му Дополнительному протоколу⁵² (о всеобщем запрете дискриминации) к Европейской Конвенции о защите прав человека называет общий принцип равенства и недискриминации «фундаментальным элементом международного права прав человека». Право на свободу от дискриминации еще не признано как самостоятельное фундаментальное право человека, хотя некоторые международные инструменты приблизились к этому.

В чем значение международного запрета дискриминации? Влияние и эффективность международных органов в целом основываются на добровольном согласии государств соблюдать взятые на себя обязательства и на добросовестном соблюдении этих обещаний. Поэтому никакой международный орган не может заменить собой правительственные учреждения

⁵² Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Explanatory Report (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/177.htm>; дата обращения 15.09.2012).

или судебные органы внутри страны, и обращение к международным организациям — это всегда крайнее средство. Разумеется, значение таких обращений резко возрастает, если власти и судебные органы страны не выполняют своего предназначения и не защищают закон и права своих граждан. Тем не менее, хотя, по популярному выражению, «жаловаться в ООН» по конкретным случаям, как правило, бессмысленно с чисто прагматической точки зрения, значение международных норм и международных инструментов велико.

Во-первых, они служат ориентиром в идейном и моральном отношении, в том числе поощряют и координируют определенные действия государств. В частности, международные документы о запрете дискриминации создавались для того, чтобы обязать страны ликвидировать и предотвращать наиболее явные и откровенные формы дискриминации, поскольку в тот момент дискриминация представляла собой видимую и масштабную проблему; при активном участии международных организаций эти задачи были в целом решены.

Во-вторых, важен чисто юридический аспект: договоры о запрете дискриминации, пусть их нормы сформулированы в самом общем виде, обязательны к соблюдению и исполнению и даже могут применяться (порой напрямую) в национальных правовых системах. Органы, которые контролируют соблюдение и исполнение конкретных конвенций, — не высшие судебные инстанции (хотя отдельные люди могут решить там свои частные проблемы), но они задуманы для того, чтобы выявлять и показывать недостатки и пробелы в устройстве и порядке работы государственных институтов.

В-третьих, международное право и международные институты создают площадки для широкого обсуждения с участием правительств, гражданских организаций и экспертов. Эти дискуссии позволяют выявлять новые проблемы, выдвигать и обсуждать новые идеи, формировать общественное мнение и искать решения. Выраженные в любой форме мнение или интерес организации к какой-либо проблеме — это уже моральный и политический фактор воздействия на ситуацию в стране. Если в запросе упоминается конкретный человек, подвергающийся преследованиям, то власти страны или отдельные исполнители могут решить, что причинение проблем этому человеку не стоит международного скандала. Мнения о какой-либо проблеме, высказываемые международными организациями, имеют обыкновение накапливаться. Все международные организации внимательно следят за работой друг друга. Если в докладе одной организации упоминается некая проблема, то у другой организации появляются дополнительные основания относиться к этой проблеме

всерьез и тоже упомянуть ее в своих материалах. Регулярное упоминание проблемы в документах разных международных организаций может повлиять и на то, как будет восприниматься жалоба отдельного лица, и на решение по его жалобе.

Национальные законодательства

На национальном уровне необходимость бороться с дискриминацией была вызвана несколько иными причинами, чем в международных организациях, и борьба эта развивалась по несколько иным сценариям.

Практически все национальные конституции провозглашают равенство всех перед законом и судом, а также иногда прямо запрещают дискриминацию. Конституционные нормы нередко применяются напрямую⁵³, а производство по делам, где применялись положения о равноправии, особенно в конституционных и верховных судах, сыграло в ряде стран (в частности, США, Канаде, Франции, Испании, России) большую роль в толковании понятия равенства перед законом и равной защиты закона.

Провозглашение принципа равноправия и даже запрета дискриминации в «обычном», отраслевом, законодательстве не имеет непосредственного практического значения. Общий запрет дискриминации, как правило, не может быть реализован, если он не подкреплен специальными регулирующими механизмами. Как минимум, требуются нормы, детализирующие запрет на дискриминационное поведение; кроме того, нужны судебные и административные процедуры, реально дающие возможности жертвам дискриминации защитить себя и получить компенсацию, и специальные структуры, способные поддержать жертв дискриминации в споре с предполагаемым причинителем вреда. Эти требования призвано удовлетворить антидискриминационное законодательство.

Надо уточнить, что под антидискриминационным законодательством здесь и ниже понимаются законы или положения законов, устанавливающие специальные механизмы пресечения и предотвращения дискриминации, а также содействия равным возможностям, а не общие положения о равноправии или запрете дискриминации.

⁵³ Например, значительная часть судебных дел о дискриминации в США разрешается на основе «клаузулы о равной защите» XIV Поправки к Конституции.

Если говорить кратко, то все страны, которые принимают антидискриминационные законы и проводят антидискриминационную политику (а это США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, страны ЕС, некоторые страны Африки и Азии), делают это под воздействием трех факторов. Во-первых, изменения происходят под давлением снизу, как следствие протестов тех, кто считает себя дискриминированным, и их союзников (например, интеллигенции или студенчества, возмущенных несправедливостью). Во-вторых, сама элита, в том числе правительство и бизнес, отзываются на новые социальные и экономические вызовы, не дожидаясь катаклизмов, и путем реформ стараются избежать расслоения общества, расширить рынки, сделать более эффективной социальную политику (особенно в рамках доктрины социального государства). И в первом и во втором случае все понимают, что просто формально провозгласить общее равенство прав недостаточно — нужны специальные инструменты и специальные меры. В-третьих, важным обстоятельством оказывается внешнее давление и внешний пример. Особо стоит отметить моральное воздействие на Соединенные Штаты и на колониальные страны после Второй мировой войны со стороны СССР, который активно пропагандировал расовое и национальное равноправие и идеи национального освобождения. Тогда действенным оказалось и международное осуждение нацизма с его расовыми теориями, что нанесло сокрушительный моральный удар по любым расистским идеологиям. Наконец, важно и влияние международных организаций, особенно влияние Европейского Союза на страны — члены и кандидаты на вступление в ЕС.

В разных странах встречаются самые разные конфигурации антидискриминационного законодательства и его сочетания с положениями о равенстве в «обычном», отраслевом, законодательстве. Чаще всего (прежде всего, в рамках модели, внедряемой Европейским Союзом) в национальных правовых системах существует общий антидискриминационный закон и специализированные законы, посвященные определенным видам дискриминации, в первую очередь по признаку инвалидности и гендерному признаку.

В основе антидискриминационного законодательства лежат нормы, действующие ретроспективно, то есть направленные на пресечение уже сложившейся дискриминационной практики и предусматривающие принятие восстановительных мер и наложение санкций на нарушителей. Вместе с тем антидискриминационные законы могут налагать на государство и на частных лиц «позитивные обязательства» относительно предотвращения дискриминации (например, от работодателей могут требовать недопущения и пресечения харассмента среди сотрудников). За-

конодательство также может требовать, чтобы правительство проводило политику, ослабляющую или ликвидирующую социальные, культурные и политические факторы, которые воспроизводят неравенство между разными категориями населения.

Антидискриминационное законодательство более всего развито в США. В 1964 году там был принят Акт о гражданских правах, который запрещает дискриминацию по признакам расы, цвета кожи, религии и национального происхождения в доступе к товарам и услугам, образовании, при найме на работу и в трудовых отношениях со стороны частных работодателей, а также любых учреждений, получающих государственное и муниципальное финансирование⁵⁴. Несколько позже были приняты и другие федеральные законы, запрещающие дискриминацию в избирательной системе по признаку расы и цвета кожи (1965) и в жилищных отношениях по основаниям расы, цвета кожи, религии и национального происхождения (1968). Кроме того, начиная с 1950-х годов было принято множество актов о гражданских правах на уровне штатов, а также отдельных городов, которые расширили и уточнили запрет дискриминации и список видов запрещенной дискриминации, пойдя гораздо дальше федерального законодателя. Параллельно с антидискриминационным законодательством издавна сложилась система судебных прецедентов, касающихся толкования положений Конституции и законов о равенстве.

В Европе гораздо позднее, чем в Северной Америке, ощутили необходимость противодействия дискриминации, и основной интерес фокусировался на дискриминации по признаку пола. Отчасти такое осознание наступило из-за позиции женских организаций, профсоюзов и левых партий, отчасти — из-за испытываемого бизнесом дефицита на рынке труда и необходимости увеличить предложение, отчасти — из-за стремления европейских правительств последовательно проводить в жизнь идеи социального государства и опекать социально слабые и уязвимые слои. Локомотивом в решении вопросов гендерного равноправия стало Европейское Экономическое Сообщество: Суд справедливости Европейских сообществ начиная с 1970-х годов принял ряд решений о недопустимости гендерной дискриминации, а исполнительные органы ЕЭС выпустили несколько директивных документов.

Одновременно органы ЕЭС занимались созданием общего рынка рабочей силы внутри сообщества и потому разрабатывали подходы к запрету дискриминации по признаку гражданства. В 1990-е годы ряд стран занялся также проблемой расовой дискриминации — и в Нидерландах,

⁵⁴ При найме на работу и в трудовых отношениях также была запрещена дискриминация и по признаку пола.

Швеции и Норвегии были приняты всеобъемлющие антидискриминационные законы. В конце концов, озабоченность расовой дискриминацией проникла и в руководство Европейского Союза. В 2000 году были приняты две основные директивы Совета Европейского Союза о равенстве, в 2006 году к ним добавилась еще одна. Директивы являются нормативными актами, которые обязательны к исполнению странами-членами.

В результате практически все страны — члены ЕС приняли специальные антидискриминационные акты⁵⁵, причем в большинстве стран действует единый закон против дискриминации, охватывающий основные сферы общественной жизни (доступ к товарам и услугам, трудоустройство и занятость, образование, жилье, здравоохранение, общение с властями). Кроме стран ЕС, в Европе антидискриминационные законы приняты в Норвегии, Швейцарии, Хорватии, Сербии, Боснии и Герцеговине, Албании, Косово, Македонии и Молдове.

Основными средствами противодействия дискриминации служат гражданское судопроизводство, уголовное преследование, административные механизмы и специальные антидискриминационные органы.

Гражданское судопроизводство особо важно для стран англосаксонской правовой системы, поскольку прецеденты создают нормы и нормативные толкования законодательства, но в целом с точки зрения отдельного лица это средство трудно признать эффективным из-за длительности и затратной процедуры.

В некоторых странах дискриминация в целом или ее частные проявления считаются уголовным преступлением (например, в Дании, Финляндии и Франции). Уголовное преследование может быть барьером против явных и общественно опасных проявлений (например, подстрекательства к дискриминации, дискриминации в публичных местах и создания расистских организаций), но оказывается неэффективным средством против рутинной ненасильственной дискриминации. Основные причины — в трудностях доказывания, возможность привлечения к ответственности только конкретных физических лиц и действие в их отношении презумпции невиновности.

В противодействии дискриминации могут участвовать три типа административных механизмов: специальные подразделения внутри органов исполнительной власти, прокуратура и независимые антидискриминационные органы (как правило, с квазисудебными функциями).

В ряде министерств США есть подразделения по гражданским правам, которые могут рассматривать жалобы на нарушения законо-

⁵⁵ В Испании, Латвии и Польше требования директив ЕС учтены в отраслевом законодательстве.

дательства и, в частности, на дискриминацию. Эти структуры могут вмешиваться в конфликт непосредственно; иногда в их составе имеются органы административной юстиции, рассматривающие конкретные споры. Например, при Департаменте жилья и городского развития имеется отдел административных судей, которые могут рассматривать индивидуальные жалобы.

В Соединенных Штатах в составе Департамента юстиции (возглавляемого Генеральным прокурором страны) существует подразделение по гражданским правам (Civil Rights Division), которое отвечает за исполнение актов о гражданских правах (то есть в основном антидискриминационного законодательства). Оно включает в себя, в числе прочего, секции по возможностям в области образования, по трудовым спорам, избирательным правам, правам инвалидов и проч. Секции проводят в жизнь планы реформ, призванных предотвращать дискриминационные практики, и могут реагировать на индивидуальные жалобы, либо непосредственно вмешиваясь в конфликт, если это позволяют их полномочия, либо подключая к делу другие уполномоченные агентства, либо участвуя в судебном процессе в качестве *amicus curiae* («друзей суда»).

В ряде стран жалобы на дискриминацию рассматриваются в квазисудебных органах — органах по трудовым спорам или органах административной юстиции, — которые применяют менее строгие процессуальные правила в отношении представления доказательств и представительства сторон. Например, в Великобритании и ЮАР споры о дискриминации, связанные с наймом и трудовыми отношениями, рассматриваются, как правило, в так называемых промышленных трибуналах.

Специальные независимые органы — комиссии и/или омбудсмены — создаются и утверждаются исполнительной и, реже, законодательной властью, но пользуются большой степенью самостоятельности. Могут быть созданы или несколько специализированных, или один общий орган, курирующий все аспекты обеспечения равноправия и борьбы с дискриминацией. Специальные органы исполняют несколько функций, и набор этих функций в разных странах различен. Они ведут мониторинг соблюдения антидискриминационного законодательства, консультируют тех, кто обращается с жалобами на дискриминацию, и проводят собственные расследования. При обращении к ним индивидуальных заявителей они могут проводить согласительные процедуры, осуществлять посредничество, выдавать рекомендации лицам и организациям, на которые подана жалоба о дискриминации. Иногда они имеют право обращаться с иском в суд по делам о дискриминации или даже самостоятельно производить административное производство по делам о дискриминации.

Поскольку квазисудебные и специальные антидискриминационные органы работают по менее строгим, чем обычные суды, процессуальным правилам, а специальные органы также обязаны консультировать заявителей, эти структуры оказываются более доступными для людей и более эффективными по сравнению с простыми судами. Как правило, люди имеют право на обращение в суд с иском о дискриминации независимо от того, обращались ли они предварительно в специальный антидискриминационный орган.

Необходимо отметить меры, которые принимают не официальные власти, а фирмы, организации и учреждения по предотвращению и пресечению дискриминации (особенно харассмента или притеснений). Иногда такие «позитивные обязательства» предусматриваются законодательством, иногда нет. Администрация университетов, клиник, разных компаний, профессиональных ассоциаций (врачей, журналистов) вводит собственные правила или кодексы поведения, которые запрещают дискриминацию и язык вражды и вводят за это санкции вплоть до увольнения или отчисления. С этим механизмом связано распространение «политической корректности», с которым государства и судебные органы обычно не имеют ничего общего. Цель политкорректности — не заткнуть людям рот и не задушить «правду», как думают некоторые, а просто сделать так, чтобы грязь, которая есть во многих головах, не выливалась на окружающих.

Итак, антидискриминационное законодательство многих стран предусматривает возможность так называемых аффирмативных, или позитивных, действий⁵⁶, правда, такая возможность описывается в общих выражениях, без детализации. Позитивные действия предполагают поддержку уязвимых или ранее дискриминируемых групп, чтобы выровнять их стартовые позиции с остальным населением. Обычно позитивные действия рассматриваются как временные меры, направленные на исправление конкретных перекосов, созданных ранее проводившейся политикой.

Позитивные меры в основном проводятся в жизнь в отношении инвалидов, пожилых людей, женщин, отдельных этнических меньшинств; а в Северной Ирландии обязывают работодателей следить и за пропорциями в религиозном составе их работников и не допускать в этом отношении перекосов.

В Америке аффирмативные действия в целом носили и носят более радикальный, чем в Европе, характер, поскольку иногда выходят за рамки мер, просто поощряющих наем и продвижение меньшинств на рынке

⁵⁶ Между «позитивными действиями» в американском (affirmative action) и европейском (positive action) понимании есть отличия, особенно в происхождении понятий и нюансах их толкования, но в данном случае эти различия для нас не важны.

труда или при получении высшего образования, и означают установление для тех или иных групп конкретных преимуществ. Кроме того, в США аффирмативные действия в виде квот могут проводиться принудительно по решению суда для исправления прошлой дискриминации.

В Европе позитивные меры осуществляются главным образом на основе правительственных программ и предусматривают более активное информирование людей об имеющихся возможностях на рынке труда и образования, развитие социальной инфраструктуры в районах, где живут меньшинства, привлечение организаций, выступающих от имени ущемленных групп, к выработке управленческих решений, наконец, преимущественный наем на работу или привлечение в учебные заведения людей, относящихся к уязвимым группам. Прямые предпочтения для меньшинств редки, и они почти исключительно касаются программ поддержки образования и трудоустройства цыган. Чаще всего закон предписывает мониторинг кадровой политики и состава персонала, чтобы обратить внимание на возможные диспропорции, а также добровольные меры по привлечению представителей уязвимых групп на рабочие места или в учебные заведения. Обычно добровольные меры по продвижению меньшинств оказываются условием для получения правительственных заказов и преференций.

В чем значение национального антидискриминационного законодательства? Оно по-разному работает в разных правовых системах и странах; о его действенности и эффективности идут жаркие споры. Позволяет ли оно преодолеть социальное неравенство между разными расовыми и этническими группами? Законодательство как таковое — нет. Да и вообще, никакое законодательство в открытом обществе не может отменить факторы, делающие возможной дискриминацию, а именно конкуренцию и свободу выбора, а значит, и право решать, с кем вступать в отношения, а с кем нет. Однако комплексная политика, направленная на размытие межрасовых барьеров, соединенная с усилиями общества, дает результаты. Это показывают примеры США, Канады, Австралии и ряда европейских стран, но достигается такая ситуация не только и не столько за счет законов. Законодательство же, во-первых, дает возможность конкретным людям разрешить конкретную проблему с дискриминацией, если они с ней столкнулись. Во-вторых, законодательство становится основой для реформ и программ, меняющих прежнюю систему отношений. В-третьих, закон служит ориентиром для общества, обозначая общие цели и границы между приемлемым и неприемлемым, даже если применение конкретных норм затруднено.

Другие, кроме дискриминации, способы описания различий и неравенства

Здесь мы будем сравнивать круглое с зеленым, то есть рассматривать другие модели описания неравенства по этническому признаку (появившиеся, как и концепции дискриминации, в основном на Западе) и советские подходы к равенству и неравенству, которые еще во многом влияют на мышление людей в России.

Итак, кроме дискриминации, существуют и другие способы описывать социальное неравенство и рассматривать его как проблему. Эти способы используются в разных масштабах и по разному поводу, иногда сочетаются с темой недискриминации или даже отчасти ее заменяют. Их тоже надо знать и учитывать, поскольку смешение с вопросами собственно дискриминации иногда может вносить путаницу, а также потому, что некоторые похожие проблемы и противоречия возникают в разных теоретических рамках.

Национальные меньшинства

Краткая характеристика идеи меньшинств может звучать следующим образом: различия описываются в терминах группового деления и неравенства между группами. При этом часто по умолчанию подразумевается, что «меньшинство» есть целостность, имеющая собственные отличительные признаки, и самостоятельно действующий социальный субъект.

Идея меньшинств как теоретическая модель позволяет описывать некоторые важные ситуации. Если решения в обществе принимаются так, как голосует большинство, то меньшинство не может, используя обычные процедуры, обеспечить свои интересы, и потому требуются особые механизмы учета и защиты этих интересов. Если меньшинства — это те, кто не относится к «основной» культуре (под которой в первую очередь понимают язык, модели поведения и традиции большинства), то они нуждаются в защитных механизмах, поскольку вынуждены к этой основной культуре адаптироваться, а потому оказываются в сравнительно неблагоприятном положении.

Под «меньшинствами» чаще всего, но не всегда, понимают этнические, национальные или религиозные меньшинства. В Европе понятие «меньшинство» вырастает из идеи национального государства: меньшин-

ства — это те, кто отличаются от «нации» или «основного населения». В США слово «меньшинство» воспринимают по-другому — как социально уязвимые группы, в том числе женщины и инвалиды. Во многих местах, по разным историческим или политическим соображениям, а в сущности, по недоразумению, термину «меньшинство» придается дополнительный, как правило, отрицательный смысл. Иногда считается, что само использование слова «меньшинство» указывает на неполноправное или ущемленное положение группы или же «неукорененный» или «пришлый» характер этой группы⁵⁷. Этому термину, соответственно, избегают активисты коренных народов (известных в России как коренные малочисленные народы), а зачастую и власти.

Единогим и общепризнанным определением, что такое национальное или этническое меньшинство нет, хотя попытки придумать такое определение были. Это неудивительно, поскольку все дефиниции могут использоваться только ограниченно, и каждый раз выясняется, что то или иное как бы универсальное определение во многих ситуациях не работает. Обычно попытки выработать общее определение строятся на перечне квалифицирующих признаков. К ним обычно относят меньшую численность группы по отношению к остальному населению, особенности культуры, языка и образа жизни, которые отличают группу от других, недоминирующее или подчиненное положение этой группы в обществе, общее самосознание и внутреннюю солидарность членов группы, прежде всего в стремлении сохранить свои особенности. Иногда к этому перечню добавляется признак гражданства, в том смысле, что к меньшинству могут относиться только граждане страны (отсюда вытекает самое распространенное толкование термина «национальное меньшинство» — меньшинство как исключительно граждане и потому часть «нации»).

Беда в том, что каждый признак плохо описывает сложные реалии и может толковаться по-разному. Особенно сложно понять, что может означать «недоминирующее положение» группы, особенно при том что любая группа состоит из очень разных по социальному положению людей. Критерий гражданства создает много проблем — часто люди одной этнической принадлежности, давно живущие в стране, имеют по разным причинам разные паспорта⁵⁸, но общие проблемы и интересы. Наконец,

⁵⁷ Разбирать советский жаргонный термин «нацмен» мы здесь не будем — это немало из другой оперы.

⁵⁸ Иногда потому что людей лишили гражданства или не признали гражданства при изменении границ или образовании нового государства.

редко встречаются ситуации, когда все признаки имеются в наличии и идеально сочетаются.

Следует не забывать и то, что понятие «меньшинство» порой применяется достаточно произвольно по политическим и идеологическим соображениям. Меньшинствами на деле часто считаются только те, кого государство признает меньшинством, а это обычно «традиционные», «старожилческие» группы в противовес неудобным «мигрантам».

Термин «меньшинства» часто используются в публичных дебатах, затрагивающих вопросы равенства и недискриминации. Отсюда вытекает распространенное заблуждение, что запрет дискриминации распространяется исключительно на группы, являющиеся меньшинствами или находящиеся в «угнетенном» состоянии. Другое ошибочное мнение: проблемы, с которыми сталкиваются меньшинства, это и есть дискриминация. В основе подобных взглядов лежит то, что статистически больше шансов стать жертвой дискриминации — у представителя арифметического меньшинства или представителя социально уязвимой группы. Но считать, что проблема дискриминации касается только отдельных категорий, в принципе неверно: дискриминации может подвергнуться любой, а запрет дискриминации носит всеобщий и непосредственный характер. Условием защиты от дискриминации, по смыслу международных инструментов, не может быть требование признания группы «ущемленной».

Важно подчеркнуть, что идея защиты меньшинств в первую очередь возникла как реакция на национальное государство. Национализм стремится навязать населению определенный языковой и культурный эталон и/или добиться доминирующего положения в обществе тех, кто соответствует этому стандарту. Поэтому защита меньшинств включает в себя два основных компонента и предполагает, с одной стороны, обеспечение равных прав тех, кто не относится к основной «нации», а с другой — противодействие их принудительной ассимиляции. Кроме того, в последние годы выделяется третье направление в защите меньшинств: создание условий для их участия в общественной жизни и отстаивания своих интересов в широком смысле.

Усилия, направленные на поддержку культуры или языка меньшинств, или меры, обеспечивающие возможность их полноценного участия в общественной жизни, могут выглядеть как неравное отношение к людям из-за их этнической принадлежности. В самом деле, содержание школ или ведение делопроизводства на языке меньшинства требует дополнительных бюджетных затрат, которые несут в конечном счете все, а выигрывают только меньшинства. Однако, согласно международным правовым инструментам о защите меньшинств, такое неравное отношение не считается дискриминацией.

По мнению большинства специалистов (например, ведущего международного эксперта по языковым правам Фернана де Варенна), вообще некорректно говорить об отступлении от принципа равенства в связи с защитой меньшинств или о привилегиях меньшинства⁵⁹. Понятие дискриминации в основе означает неравное отношение к равным так же, как и равное отношение к неравным. Там, где большинство и меньшинство находятся в несопоставимом положении, по крайней мере, в области языка и культуры, отсылка к терминам «равенство» и «дискриминация» в принципе будет дезориентирующей. Для примера: разговор о равенстве в таком контексте столь же уместен, как и обсуждение «привилегии» детей на получение школьного образования, которой лишены взрослые. Но при выборе способов и мер защиты меньшинств все равно следует применять общий правовой принцип пропорциональности: принимаемые меры должны преследовать легитимную цель и быть этой цели соразмерными.

С другой стороны, те, кто говорят, что «настоящим» равенством можно считать только равенство между группами, похоже, не понимают несколько пугающего смысла таких заявлений. По логике, которой они следуют, выходит, что любое меньшинство ущемлено и находится в неравноправном положении по самой своей природе. Едва ли возможно, чтобы разные языки и культуры, тем более большинства и меньшинства, имели в одном обществе одинаковый вес и выполняли одинаковые функции. Эту ситуацию в принципе невозможно «исправить», но если при этом рассматривать ее как неприемлемую, то возникает постоянная необходимость компенсаций «ущемленному» меньшинству. Пафос такого подхода — принципиальное отрицание правового равенства индивидов и требование разных правовых режимов для членов разных групп.

Международных инструментов и отдельных норм, посвященных защите меньшинств, немного. Назовем Декларацию ООН о правах лиц, принадлежащим к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992), и Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств Совета Европы. Оба инструмента содержат требования относительно обеспечения равенства людей, относящихся к меньшинствам. Международные организации, занимающиеся защитой меньшинств (в первую очередь Консультативный комитет Совета Европы по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств), в процессе мониторинга исполнения Конвенции обращают особое внимание

⁵⁹ de Varennes F. Language, Minorities and Human Rights. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1996. P. 117–118, 152–153.

на меры противодействия дискриминации и на обеспечение участия меньшинств в жизни общества в целом.

В ряде стран есть специальное законодательство о национальных или этнических меньшинствах (Австрия, Венгрия, Италия, Литва, Польша, Румыния, Украина, некоторые земли Германии). В некоторых странах также принято законодательство о коренных народах (аналог этого понятия в российском праве — «коренные малочисленные народы»). Эти законы содержат общие упоминания о равенстве по этническому признаку и, в частности, о равноправии лиц, относящихся к меньшинствам. В научных и политических спорах о защите меньшинств тема равноправия и участия в общественной жизни оказывается на первом плане.

Проблемы, которые можно описывать в терминах равенства или неравенства и которые испытывают меньшинства, — не редкость. Меньшинства могут подвергаться дискриминации на рынке труда или при допуске на государственную службу; проблемы могут возникать из-за того, что язык меньшинства не используется в официальной сфере, системе образования или средствах массовой информации; вообще социальная среда может быть очень недружественна к тому, чтобы «чужие» сохраняли и демонстрировали какие-то свои культурные особенности. Целенаправленная и тем более организованная дискриминация меньшинств в современном мире, особенно в Европе, встречается редко. Чаше власти и окружающее общество просто не обращают внимания на особые проблемы и потребности меньшинства.

Пример. Автор небольшой описательной и совсем не правозащитной брошюры о положении туркмен в Старопольском крае⁶⁰ несколькими штрихами рисует выразительную картину. Туркмены, столетия назад переселившиеся из Средней Азии, живут в степях и полупустынях того, что сейчас стало Старопольским краем, на положении меньшинства и составляют не более 15 % в населении даже того района, который назван в их честь, Туркменского. В крае и в районе не приходится говорить ни о каких преследованиях, серьезных конфликтах, массовой ксенофобии и тому подобных вещах. Однако среди руководителей района и основных предприятий и фирм туркмен практически нет⁶¹. Нет серьезных признаков того, что туркмен как-то дискриминируют; просто, по-видимому, сложился устойчивый и замкнутый круг местного начальства, куда «чу-

⁶⁰ Брусина Ольга. Ставропольские туркмены. Этнокультурное развитие, социальные обычаи, процессы адаптации и интеграции. Исследования по прикладной и неотложной этнологии. М.: ИЭА РАН, 2008.

⁶¹ Там же. С. 21.

жим» вход закрыт. При этом многие местные туркмены считают, что их дискриминируют и что возможности попасть на работу в администрацию и полицию для них не существует⁶²; обсуждают все это, впрочем, в приватном порядке. В нескольких школах края велось преподавание туркменского языка, но в начале 2000-х оно прекратилось — чиновники посчитали это слишком хлопотным⁶³. В Ставропольском крае нет ни газет, ни вещания на туркменском. В районе и крае имеются общественные организации туркмен, но единственный заметный результат их деятельности — это фольклорный фестиваль, а озабочены они «противодействием проникновению ваххабизма» (читай тем, чтобы показать свою лояльность властям). При этом то подразделение краевой администрации, которой отвечает за «национальную политику», о деятельности и о проблемах туркменских организаций имеет самые смутные представления, так как ему не до этого: оно занимается «развитием общероссийской идентичности»⁶⁴. Бытовой ксенофобии в Туркменском районе вроде бы не чувствуется, но русские родители однажды протестовали против того, чтобы в школе преподавала туркменка, недавно приехавшая работать в район. И только настойчивость девушки (но не дирекции школы или управления образования) позволила ей защитить свои права и разрешить все недоразумения. Но когда в январе 2001 года в районе произошла массовая драка с участием русских и туркмен, чиновник краевой администрации посчитал вполне уместным рассуждать в местной прессе о том, что драка была организована для того, чтобы «запугать русских»⁶⁵.

Использовать понятия «меньшинство» и «защита меньшинств» разумно там, где разные люди или группы людей находятся в очевидно разном и несопоставимом положении или где такое сравнение слишком сложно или не нужно. Защита меньшинств означает не только защиту от дискриминации, насилия или угроз, но и создание условий для того, чтобы люди, отличающиеся от других языком, культурой, обычаями, могли использовать и сохранять эти свои язык, традиции и обычаи. При этом можно и нужно требовать соблюдения правовых принципов и стандартов защиты меньшинств.

⁶² Там же. С. 14.

⁶³ Там же. С. 23, 35–36.

⁶⁴ Там же. С. 39–40.

⁶⁵ Олега Ольга. Святки в Кенже-Кулаке // Вечерний Ставрополь. 2001. 19 января.

К примеру, закрытие по формальным основаниям (но с высокой долей вероятности — по политическим мотивам, что признавали и сами российские власти, по крайней мере, в отношении ФНКА)⁶⁶ основных украинских организаций в России — Федеральной национально-культурной автономии «Украинцы России» в 2010 году и Объединения украинцев России в 2012 году — можно квалифицировать как нарушение прав лиц, относящихся к меньшинствам, или как нарушение общего права на объединение, но крайне сложно утверждать и доказывать, что имело место проведение различий именно по этническому признаку.

Российское законодательство провозглашает (хотя и в самом общем виде) право обучаться на родном языке. Если власти закрывают, к примеру, малокомплектную сельскую школу в местности, где живет национальное меньшинство, или школу, где преподается язык этого меньшинства, то будет не очень разумно говорить о дискриминации — это уведет в сторону от существа проблемы. Но требовать соблюдения принципов и стандартов защиты национальных меньшинств можно и нужно.

В других случаях представители определенной этнической группы могут систематически сталкиваться с какой-то проблемой, например, постоянными проверками полиции или наличием большой доли людей, не имеющих местной регистрации. Допустим, люди, которые защищают это меньшинство, например его лидеры, хотят привлечь внимание журналистов или властей к этим проблемам. Собирают сведения, показывающие, что имело место особое, предвзятое отношение именно к этому меньшинству, может быть слишком сложно. Тогда разумнее описать ситуацию как проблемы, с которыми сталкивается меньшинство, но не утверждать голословно, что имеет место дискриминация.

⁶⁶ Выступление и ответы Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на вопросы СМИ на пресс-конференции по итогам деятельности российской дипломатии в 2010 году. Москва, 13 января 2011 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 2011. 15 января (http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/02105390c32b1239c3257819003ff6a3!OpenDocument; дата обращения 15.09.2012); Член Совфеда: Стремление ФНКА УР в политику привело к ее закрытию // Росбалт. 2011. 21 января (<http://www.rosbalt.ru/main/2011/01/21/810847.html>; дата обращения 15.09.2012).

Многоязычность и мультикультурализм

Эти два подхода внешне похожи — они описывают общество как союз или комбинацию разных этнических групп. Принципиальное отличие их таково: один подход строится на том, что группы (нации или общины) должны рассматриваться как политические единицы и носители власти, а второй делает ударение на понятии «культура» и культурных различиях.

Многоязычность, или многообщинность, принимает различные формы — это может быть федерализм (как в России или Канаде), разные варианты раздела власти в государстве между группами или ее совместного осуществления (как в Боснии и Герцеговине, Северной Ирландии или итальянском Южном Тироле) или просто символическое признание равенства основных групп.

Мультикультурализм в своей основе означает отказ от требования поддерживать в обществе единый и обязательный для всех языково-культурный стандарт; из этого следует множество толкований и способов применения, вдобавок опирающихся на разную терминологию. Мультикультурализм разнообразен по формам и сферам проявления — это и способ обозначения тех или иных направлений внутренней политики государства, и область общественных дискуссий, и набор лозунгов или нормативных требований. Реже мультикультурализм понимается в описательном смысле, как признание этнических различий, а чаще — как предписание и программа. Мода на него, правда, проходит: в 2000-е годы понятие подвергается резкой критике и заменяется другими терминами, например, «интеркультурализмом».

Многоязычность и мультикультурализм в разных вариантах и формах обращаются к проблематике равенства; чаще всего это делается в связи с мультикультурализмом. Дискуссии и официальные заявления о мультикультурализме имеют много общего с тем, как обсуждаются проблемы дискриминации. Сам по себе пафос призывов к сосуществованию разных культур вытекает из признания равного достоинства и равных прав людей. В то же время необходимость преодоления дискриминации и принятия «позитивных мер» иногда обосновывается необходимостью уважать и обеспечивать «разнообразие». Риторика «различия культур» используется для объяснения социальных диспропорций и обоснования требований «позитивных мер». Со своей стороны, новые подходы к пониманию дискриминации требуют все более тщательного учета групповых особенностей и признания необходимости разного подхода к разным группам с их особыми потребностями.

Однако у использования мультикультуралистских лозунгов есть и оборотная сторона. Иногда публичное признание равной ценности культур служит своего рода символической компенсацией за социальные ограничения. Часто мультикультурализм (или — шире — обращение к теме культурных различий) оказывается пропагандистским трюком, позволяющим закрыть тему неравенства и дискриминации. Разговор переводится в плоскость различий культур, а административные и прочие социальные барьеры, препятствующие «другим» полноценно участвовать в жизни общества, «не замечаются».

Толерантность и борьба с экстремизмом

«Толерантность» буквально означает «терпимость», но слово «терпимость» имеет в русском языке скорее негативный оттенок. Слово «толерантность» в 1990-е годы широко распространилось в мире в первую очередь благодаря Декларации принципов толерантности ЮНЕСКО 1995 года и вообще деятельности этой организации. В России понятие стало очень популярным в связи с Федеральной целевой программы «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001—2005 годы)». По смыслу и Декларации, и российской целевой программы толерантность предполагает необходимость не просто терпимого (в смысле равнодушного), но уважительного отношения к «другим», к тем, кто не похож на большинство. На деле понятие воспринимается и толкуется по-разному, и потому можно встретить самые разные его оценки — от резко негативных до приветственных.

Нетерпимость по признакам расы, национальности, этничности или происхождения — вполне реальная проблема; отсюда — многочисленные проекты воспитания или развития терпимого и уважительного отношения к другим. Разумеется, в самих по себе воспитании, пропаганде активной, сопереживающей толерантности или в толерантности как просто терпении и невмешательстве в чужую жизнь, наверное, сложно увидеть что-то, представляющее угрозу; но понятие скрывает в себе несколько ловушек.

При разговоре о толерантности внимание сосредоточивается на мышлении, характере воспитания и поведения отдельно взятого человека. Соответственно, вопросы, связанные с политикой или устройством государства, то есть глубинными причинами дискриминации, как бы выносятся за скобки. Если при обсуждении поведения сотрудников полиции речь идет о повышении уровня их культуры и воспитании то-

лерантности, то тем самым по умолчанию признается, что в паспортной системе и в организации работы оперативных служб все благополучно и ничего не надо менять.

Однако в использовании понятия «толерантность» есть и рациональное зерно. Дело в том, что это понятие не позволяет забывать, что вопросы равенства и недискриминации должны рассматриваться как проблемы поведения конкретных, отдающих себе отчет в своих действиях людей, а не борьбы этнических групп за ресурсы и статусы. При этом за многое из того, что объективно ведет к дискриминации, сложно, если вообще возможно, устанавливать правовую ответственность и, тем более, осуществлять ее на деле. Но устранить или хотя бы сократить дискриминацию невозможно, если не влиять на то, как люди высказываются и как обращаются с другими, не приучив людей думать о том, что именно они делают. Воздействовать на мышление и поведение людей очень сложно, но в принципе возможно, и делать это можно разными способами, в том числе через систему образования, пропаганду, профессиональные кодексы поведения и проч. Если сам термин «толерантность» в смысле активного, заинтересованного и позитивного отношения к «другим» оказался для кого-то дискредитирован, то это не значит, что его содержание лишено смысла и практических перспектив.

Наивно, конечно, ожидать, что где-либо когда-либо обыватель под действием пропаганды снимет с себя последнюю рубашку для каких-то незнакомых и непонятных меньшинств или иммигрантов или костями ляжет в их защиту. На что можно реально рассчитывать в здоровом обществе — на иммунитет против любых призывов к репрессиям и ограничениям по этническому, да и любому другому социальному признаку, чем бы такие призывы ни оправдывались. А рецептами здесь, кроме уважения к правам и достоинству любого человека, могут быть — да-да! — пресловутые наивный абстрактный гуманизм, толерантность и политическая корректность. Вполне реально добиваться того, чтобы некоторые вещи (использование оскорбительных шуток или клише в речи, прямая дискриминация и тому подобное) стали неприличными. Мы не вытираем руки о занавески не потому, что это непрактично (может быть, как раз наоборот), а потому, что это не принято.

Больше всего проблем вызывает понятие «экстремизм». Такой ярлык применяется в разных странах для того, чтобы обобщенно называть неприемлемых для властей противников и даже радикальных критиков существующих порядков. Использование этого термина порождает несколько проблем. Во-первых, «экстремизм» не может быть строгим и четким понятием, и его применяют в пропаганде или даже деятельности

правоохранительных органов достаточно произвольно и избирательно, более широко или узко в зависимости от потребностей момента. Вторых, зачастую скрыто и явно проводится следующая мысль: экстремизм — это крайности, соответственно, обычные, рутинные явления проблемы не составляют. Из сферы внимания уводится деятельность государства, которая сама порой носит дискриминационный характер. В-третьих, внимание фокусируется на отклоняющемся поведении отдельных людей. Отсюда следует вывод: проблемы надо решать, силами государства преследуя этих людей и запрещая те идеи, которые они исповедуют. Остается добавить, что «борьба с экстремизмом» при авторитарных режимах типа российского или казахстанского выливается в откровенный и далеко заходящий произвол⁶⁷.

Советские подходы к «национальному равенству»

Советская власть на всем протяжении своей истории провозглашала равенство по национальному признаку как социальный идеал, а также как цель и принцип своей внутренней политики. Некоторые советские подходы внешне похожи на то, что применялось и применяется на Западе. Сходство часто действительно вызывается общими целями и общей логикой, поскольку и там, и там создавались управляемые централизованным государственным аппаратом массовые общества, основанные на стандартизации и унификации социальной жизни, а значит, на единых для всех жителей (или подданных) «правилах игры».

Обратим здесь внимание на одну общую черту и на одно кардинальное отличие. С одной стороны, и советские правители, и западные элиты понимали, что одного лишь формального равенства людей недостаточно для сохранения целостности общества — нужны специальные меры, чтобы преодолевать фактические диспропорции между разными группами. С другой стороны, борьба с дискриминацией, защита меньшинств, мультикультурализм в западном мире и в международных организациях рассматриваются как часть системы защиты прав человека, а потому в их основе, по крайней мере, в теории, лежит признание свободы, автономии

⁶⁷ Что касается России, то следует обратить внимание на ведущий Информационно-аналитический центр «Сова» мониторинг неправомерного применения антиэкстремистского законодательства; см. раздел «Неправомерный антиэкстремизм» (<http://www.sova-center.ru/misuse/>).

и достоинства личности. Советский же подход — это чистая социальная инженерия, то есть стремление переделать общество в соответствии с идеологическими установками власти; при этом люди рассматриваются просто как расходный материал.

Советская власть не только стремилась сохранить единство неоднородной по многим параметрам страны, но и радикально трансформировать ее сверху. Модернизация включала в себя выравнивание условий жизни разных частей населения, следовательно, большие вложения ресурсов в «национальные окраины», считавшиеся «отсталыми», и в этнические группы. Ключевым понятием в «национальной политике» может считаться «развитие». Советские конституции и законы включали в себя довольно сильные по современным меркам положения о равенстве людей независимо от их национальности. Но по сути, как можно увидеть в партийных программах и комментариях идеологов, различие между равенством групп (или «народов») и отдельных людей не проводилось — объектом политики были категории населения. Например, в наиболее детально разработанном концептуальном документе КПСС — «Платформе партии по национальному вопросу» 1989 года — при перечислении основных направлений национальной политики тезис о недопустимости ущемления прав граждан стоит на пятом месте — и после «равенства народов», и после «создания условий для развития языков и культур»⁶⁸. Поставленные цели и средства их достижения, как и полученные результаты, были во многом противоречивы, отсюда — разницей в оценках.

Достижение фактического равенства «национальностей», то есть выравнивание их уровней и показателей экономического, социального и культурного развития, требовало неравного с ними обращения — создания для одних преимуществ по отношению к другим, что так или иначе не могло не вызывать побочных эффектов, подозрений и недовольства.

Коммунисты крайне нетерпимо относились к потенциальной угрозе единству страны и возможному конкуренту за влияние на массы — национализму (и неслучайно в бывшем СССР слово «национализм» для многих остается обобщенным ругательным обозначением для всего плохого в «национальном вопросе»). При этом они не видели альтернативы идее национальной государственности на этнической почве и строили на основе этой, националистической, идеологии, свою федерацию. «Национальная государственность» и связанная с ней «коренизация» также

⁶⁸ Национальная политика партии в современных условиях (платформа КПСС). Принята Пленумом ЦК КПСС 20 сентября 1989 года // Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС. 19–20 сентября 1989 года. М.: Политиздат, 1989. С. 218.

выступали средством модернизации и советизации окраин. Но возникал вопрос: как быть с «некоренным населением» республик и обещанным им равноправием? Если, к примеру, Узбекистан — республика узбеков и для узбеков, а Татарстан — автономия татар и для татар, то что там делают все остальные? Приходилось, во-первых, без крайней нужды не педалировать тему «национального» характера республик и автономий, во-вторых, действительно принимать меры по поддержке «некоренных», а в-третьих, придумывать идеологические формы, примиряющие равноправие граждан с национальной государственностью. Такие формулы действительно были придуманы, они дожили до настоящего времени — и основная из них сводится к фикции учредительства. Смысл ее в том, что когда-то республики были созданы «основными» нациями, но с тех пор население якобы перемешалось (что является изначальной и заведомой неправдой: большинство союзных республик и автономий в момент их создания имели смешанное население). «Национальная государственность» выступает здесь как бы признанием исторической основы республик и автономий, при том что все их жители считаются юридически и фактически равными.

Коммунистическое руководство, с одной стороны, признавало самобытность разных «наций», с другой — заявляло в своих программах о слиянии наций в отдаленном будущем. Как это будет выглядеть, идеологи не разъясняли. На практике же поддержание «национальной государственности» и ее институтов сочеталось с централизацией и унификацией системы управления, экономики и образования, что вызывало обвинения в русификации.

Итак, кратко перечислим важные для нас черты советской «национальной политики», имеющие отношение к теме равенства.

Во-первых, в основе всего — активная политика, направленная на достижение «фактического равенства наций» — форсированное развитие сверху их, наций и народностей, экономики, социальной и культурной сферы.

Во-вторых, государство преследует все то, что в его глазах выглядит разжиганием межнациональной розни. Нарушения индивидуального равенства тоже причисляются к разжиганию розни, о чем ясно говорят положения уголовных кодексов союзных республик, принятые в конце 1950-х — начале 1960-х годов.

В-третьих, коммунистическая партия и государство символически признают и подчеркивают многонациональность страны, выстраивая систему «справедливых» статусов, зависящих от потенциала разных «наций» и «народностей» («нации» союзных и автономных республик, «народности» автономных областей и округов и прочие).

В-четвертых, большое значение (вплоть до упоминания в партийных программах и конституциях) придается пропаганде и обучению (тогда это звучало как «интернациональное воспитание», сейчас бы, вероятно, сказали «воспитание толерантности»).

В-пятых, государство признает важность «национальных культур» и поддерживает институты, призванные сохранять и развивать эти культуры (другое дело, что их эффективность устраивала далеко не всех). Тема развития культуры и культурной самобытности стала особо важной в период перестройки, когда «национальный вопрос» из аппаратной сферы перешел в публичную политику. Тогда и власти, и поддерживавшие их эксперты стали формулировать проблемы в терминах культуры, культурных запросов и культурной специфики в потребностях отдельных «национальностей», тем самым вольно или невольно отодвигая на задний план все другие, политические и социальные, претензии и требования.

Наконец, в-шестых, политика в области «национальных отношений» (в первую очередь то, что касается подбора кадров и наказания нарушителей) проводится внутри аппарата, в тени, без огласки, в значительной степени — на основе закрытых или неформальных правил.

Если мы внимательно посмотрим на российские реалии, то увидим, что основные элементы этой политики и те взгляды, которые лежали в ее основе, остались на месте. Кое-что, конечно, изменилось. У государства нет ни возможностей, ни желания заниматься выравниванием условий жизни разных групп. Понятие «развитие», будь то «этнокультурное развитие» или вообще «равенство в развитии» этнических групп, широко используется, его можно встретить даже в Конституции (ст. 71, п. «е»), не говоря о множестве концепций национальной политики, но оно, лишившись материальной основы, превратилось в пустое пропагандистское клише, в фантик без конфеты.

И еще одно важное изменение. Советская власть не просто навязывала бюрократическим путем решения сверху: она всегда занималась мобилизацией и направлением активности снизу — через партию, профсоюзы, комсомол, женсоветы и просто массовые мероприятия. Чего советская власть (в отличие от властей ряда других социалистических стран) не делала — она не создавала массовые организации на этнической основе. Положение стало меняться уже в годы перестройки. В настоящее время в России официальные власти поощряют, особенно на региональном уровне, создание национально-культурных обществ, активно с ними взаимодействуют и во многом на них опираются. Это облегчается тем, что национально-культурные общества за редкими исключениями лояльны официальному руководству и почти всегда говорят и делают то, что ему

нужно (причины этого сложны и, во всяком случае, лежат за рамками нашей темы). Кроме того, возникают и такие откровенно управляемые со стороны государства структуры, как «съезды» и «ассамблеи» «народов».

В остальном все остается по-прежнему. Для государства главной угрозой остаются покушения на общественный порядок, только теперь их реже называют «национализмом» и «разжиганием розни», а чаще — «экстремизмом» и «возбуждением вражды». Государство символически признает участие в жизни государства разных этнических групп и выстраивает «справедливый» символический порядок; при этом «национально-государственное устройство» дополняется национально-культурной автономией. Государство по-прежнему озабочено пропагандой, только «интернационализм» сильно потеснен «патриотическим воспитанием» и «толерантностью», а иногда даже «гражданской нацией». Государство и его идеологи в своих декларациях и прочих документах делают ударение на слове «культура», поощряя фольклорные мероприятия и «межкультурный диалог».

По сути, эта модель с небольшими изменениями функционирует в России со времени распада СССР. Ее можно считать успешной в том отношении, что она втянула в себя и тем самым нейтрализовала практически всех тех — лидеров национальных обществ, экспертов, политиков, — кто мог бы формулировать какие-то проблемы и задачи, связанные с этническими отношениями. Вместо этого люди обсуждают вещи, не имеющие отношения к повседневной жизни, причем обсуждают так, как это предусмотрено государством, почти не касаясь сложных и неудобных тем (тех же случаев нарушения равенства). Иными словами, значительная, если не большая часть деятельности представляет собой имитацию. Для нас здесь существенно то, что очень многих такое сведение проблем к вопросам символического равенства этнических групп и культур вполне устраивает. Впрочем, сами по себе фестивали национальных культур и художественная самодеятельность — вещи нужные и полезные.

Сложности и противоречия

Все рассмотренные выше подходы к пониманию и преодолению неравенства — во-первых, инструменты ограниченного действия (в том смысле, что каждый из них работает только в определенной узкой области), а во-вторых, все эти подходы предлагают относительно простые объяснительные схемы, которые, конечно же, не могут точно отразить сложную и изменчивую социальную реальность. Это создает проблемы: одновременно возникает риск и излишне широкого, и слишком узкого толкования тех или иных теорий или подходов. При узком толковании многое из того, что причиняет людям вред, или выносится за скобки, или описывается как нечто нормальное и приемлемое. При излишне широком толковании возникают другие риски: действительность может восприниматься не вполне адекватным образом, а от правовых и политических инструментов начинают ожидать того, чего они не могут дать. Результатом может стать потеря ориентиров и то, что вполне уместно называть перегибами.

Важным аспектом любого спора о дискриминации является предполагаемый мотив стороны, которую в таковой обвиняют.

Мотивы и цели дискриминации могут быть самыми разными, и, что особенно важно, их очень сложно выявить и доказать. Поэтому многие страны и международные организации идут на снижение стандартов доказывания в делах о дискриминации и исключают необходимость выявлять, какими соображениями дискриминация была вызвана. Исключение целей, мотивов и виновности из предмета доказывания в разных юрисдикциях проводится по-разному и в разной степени, но в целом это распространенная тенденция.

В случае прямой дискриминации игнорирование целей и мотивов, в общем, неплохо работает, хотя и с оговорками. В самом деле, вменяемый человек вроде бы не может проводить различия между людьми по этническому или расовому признаку как таковому неосознанно. Обычно человек — работодатель, полицейский, чиновник, учитель — в силу своего умственного и психического развития должен отдавать себе отчет в смысле таких действий, как деление людей по национальностям. Так как ситуации, когда проведение различий такого рода считается оправданным, остаются редкими исключениями, то, как правило, вникать в то, к чему

этот человек стремился и по каким причинам, не нужно. Вопрос о виновности лица, то есть его субъективного отношения к своим действиям, не ставится. Разумеется, это не относится к доказыванию вины в уголовном процессе или процессе об административном правонарушении, когда без вины нет и ответственности. Речь идет о гражданском споре, а чаще всего дискриминация рассматривается именно в нем.

Не здесь не все просто: между собственно этническими стереотипами и стереотипами неэтническими нет четкой границы, и сложно провести черту между дискриминацией как осознанным разделением людей по национальностям и разделением по совсем другим критериям, которое реально ущемляет те или иные группы. Часто люди (например, работодатели при найме работников) делают выбор на основании каких-то внешних признаков, которые могут указывать на достоинства или недостатки отбираемых. Такими признаками могут быть манера одеваться, особенности речи, реакция на просьбы или вопросы и проч. Критерии отбора в результате могут оказаться этнически или культурно предвзятыми: что у человека, выросшего в одной среде, считается нормой поведения, другим может восприниматься как указатель неадекватности, конфликтности или проблемности. При этом тот, кто проводит отбор, может и не задумываться об этничности или расе, но стереотипы фактически будут работать против расовых или этнических меньшинств. Отсюда вытекает довольно популярная в Америке и даже Европе концепция «неосознанного расизма».

Неосознанные ожидания и представления — вещь неприятная, на грани ксенофобии и подсознательных стереотипов, и очень живучая. Но это ненаказуемо, и нельзя говорить о каких-то запретах и санкциях: невозможно запрещать неосознанные ассоциации и наказывать за них. Едва ли здесь помогут какие-то кампании в духе «все различны — все равны»; помочь могут смена условий жизни и длительное воспитание.

Еще сложнее — с косвенной дискриминацией. Косвенная дискриминация означает, что какое-то правило, требование или практика в теории не проводят различий по какому-то признаку (в нашем случае — этничности или расы), но фактически действуют так, что представители одной группы (этнической или расовой, например) статистически оказываются в худшем положении, чем другие. Беда в том, что любое решение или правило, которое затрагивают многих людей, часто вызывает непреднамеренные и непредсказуемые побочные последствия. Между этническими и расовыми

делениями, с одной стороны, и социальными показателями — с другой, могут быть определенные статические корреляции. Разные этнические группы могут по разным историческим причинам иметь разный возрастной состав, разную структуру занятости, образовательный уровень, географию расселения и проч. От любых перемен кто-то выигрывает больше, кто-то меньше, кто-то вообще проигрывает. Произошла, допустим, либерализация экономики — сельское хозяйство или добыча угля стали невыгодными, предприятия закрываются, а на них в основном работали представители одной национальности. Или наоборот, развивается новая отрасль, и в ней устраиваются более мобильные или образованные иммигранты. В принципе, баланс выгод и убытков для разных этнических групп может оказаться разным. Концепция косвенной дискриминация, если та определяется по результатам, позволяет объявлять дискриминацией самые разные вещи. И такой показатель, как правомерность и обоснованность решения или правила, вряд ли будет работать. Оценки такого рода субъективны, а управление и экономическая деятельность всегда связаны с множеством факторов неопределенности и всегда оставляют возможность выбора между разными вариантами. Всегда возможны разные мнения, было ли то или иное решение оптимальным или ошибочным.

Наверное, со всех точек зрения правильно пересматривать те правила или решения, которые фактически причиняют вред каким-то группам людей, создают социальные дисбалансы и, более того, ведут к расколу общества по этническим линиям. Дело в том, что дискриминация во всех международных инструментах и национальных законах определяется как правонарушение, как неправомерное поведение, на которое наложен запрет и которое требуется «искоренять». Но нельзя путать неоптимальное поведение с противозаконным, и невозможно устанавливать ответственность за действия, отдаленные последствия которых невозможно просчитать.

Если дискриминацию оценивают по результатам (то есть по фактическим признакам неравенства) и если не учитывают мотивы и вину тех, кого в ней обвиняют, совершенно стирается грань между правомерным и противоправным поведением. Прежде всего, нарушается требование правовой определенности — любая юридическая норма должна быть сформулирована четко, недвусмысленно и понятно для тех, кому она адресована, и не должна допускать различных толкований. Во многих жизненных ситуациях невозможно понять, какие, собственно, требова-

ния вытекают из общего запрета косвенной дискриминации. Получается, что любой человек, принимающий сколько-нибудь значимые решения, которые затрагивают множество других людей, должен заранее просчитывать все отдаленные последствия и добиваться, чтобы эти последствия были одинаковыми для разных этнических групп. Разумеется, такое требование совершенно нереалистично.

Те официальные структуры в западных странах, которые применяют нормы о запрете дискриминации, стараются оставаться в рамках здравого смысла. Не во всех правовых системах, где есть антидискриминационные механизмы, признают, что неосознанные и неумышленные действия можно считать косвенной дискриминацией. Например, в Соединенных Штатах в делах о косвенной дискриминации требуется доказывание умысла дискриминировать⁶⁹. Однако концептуально вопрос о разумном ограничении понятия «косвенная дискриминация» и о необходимости учета виновности при доказывании дискриминации остается нерешенным. Стоит упомянуть, что виновность необязательно связана с прямым умыслом, то есть стремлением кому-то навредить. Может иметь место косвенный умысел (осознание того, что вред будет причинен как побочный результат, и признание этого приемлемым) или неосторожность. В любом случае, разговор о запрете и санкции возможен только там, где человек реально может осознавать характер своих действий и их гипотетические последствия.

Основное последствие от размытости границ той области, где может использоваться понятие дискриминации, в том, что людей с развитым воображением фактически приглашают излагать свои претензии и недовольство по самым разным поводам в виде протеста против нарушения равенства этнических групп и дискриминации. Например, иски к транспортным компаниям Нью-Йорка о дискриминации на том основании, что повышение цен на билеты в пригородных поездах в основном затрагивает «черных», живущих на окраинах, были отклонены, но таких ситуаций возникает немало, и это, разумеется, влияет на понимание дискриминации в обществе и на общее отношение к проблеме.

Итак, неравенство может пониматься и измеряться по-разному и вызываться тоже самыми разными причинами. Отличия в социальном поло-

⁶⁹ Реальность законодательства и судебной практики, конечно, сложнее, но в данном случае детали можно опустить.

жении людей и в их возможностях получать какие-то блага необязательно возникают из-за определенных действий конкретных лиц или организаций, в том числе государства. И наоборот, слова и действия, которые призывают по-разному обходиться с разными группами людей, необязательно приводят к ожидаемому результату и оказывают реальное воздействие. Мы можем видеть очень широкую шкалу разных действий и процессов, которые ведут к неравенству, — от организованной и целенаправленной политики дискриминации до спонтанных и объективных процессов. В промежутке могут располагаться такие обстоятельства, как индивидуальная дискриминация, осознанное и целенаправленное проведение различий между людьми, не связанное с определенным дискриминирующим признаком, нейтральные правила, требования или практики, вызывающие неравные последствия для разных групп, результаты прошлой дискриминации, воспроизводящиеся длительное время или в ряде поколений, и т.п.

Главное, в любом обществе есть множество неравенств структурного характера. То, что внешний наблюдатель оценивает как различия в положении тех или иных групп, может быть просто совпадением, корреляцией, связанной, например, с характером расселения, разными темпами урбанизации, неодинаковой возрастной структурой, историей иммиграции и проч. И важно то, что слово «дискриминация» может трактоваться по-разному — более и менее широко, в зависимости от позиции и интересов тех, кто его применяет.

В качестве показательного и не особенно провокативного примера для рассмотрения того, что стоит за понятиями «неравенство» и «дискриминация», рассмотрим положение левшей, или леворуких людей — тех, у кого левая рука функционально более развита, чем правая. Предубеждения против левшей были развиты во многих обществах, а в Албании при коммунистическом режиме леворукость была даже запрещена, и тех, кто не подчинялся запрету, наказывали. Отношение к леворукости как к отклонению или болезни затрагивает в основном детей в школах и других учреждениях, и их «перевоспитание» до настоящего времени продолжает практиковаться во многих странах по инициативе органов управления образованием или отдельных педагогов. О ксенофобии или вражде речь не идет, но подобное обращение имеет (с правовой точки зрения) все признаки дискриминации. Имеет место различное обращение по определенному признаку, это обращение имеет неблагоприятные последствия для тех, в отношении кого применяют разное обращение (люди как минимум получают моральные травмы), и оно не имеет разумного обоснования. Однако основные трудности и неудобства для левшей связаны не с определенными осознанно направленными на них действиями, а с тем, что окружающая

предметная и социальная среда организована для удобства большинства, то есть праворуких. Это не является результатом чьего-либо осознанного решения или определенной политики, но спонтанных и растянутых во времени процессов. Оценивать ли структурное неравенство леворуких как несправедливость и рассматривать ли его как явление общего порядка с предубеждениями в адрес левшей — вопрос интерпретаций. Но если то или иное неравенство, независимо от причин его возникновения или сохранения, воспринимается как проблема, подлежащая решению, то возникает соблазн расширительных толкований понятия «дискриминация».

Это наблюдалось и с расовой и этнической дискриминацией. Опять же, показателен пример Америки. После принятия актов о гражданских правах в 1960-х годах и запрещения и прямой дискриминации вскоре обнаружилось, что формальное равенство принципиально не меняет социальное положение чернокожего населения. Афроамериканцы по большей части имели невысокие доходы, занимались низкоквалифицированным трудом, жили в изолированных районах, по сути в гетто, посещали плохие бедные школы и потому не могли получить действительно хорошее образование и конкурировать на рынке труда. Были и другие обстоятельства: сохранялись предубеждения, продолжалась скрытая дискриминация, люди в обыденной жизни продолжали следовать привычкам и стереотипам, которые можно обозначить как «неосознанный расизм». Оказалось, что проблема социального расслоения и неравенства разных расовых групп гораздо сложнее, чем это представляли раньше. Похожие проблемы обнаружались и в других странах, где начали проводить антидискриминационную политику. Везде оказалось, что неравенство возникает и воспроизводится в результате действия множества устойчивых социальных факторов. Возникло желание объединить их одним обозначением; отсюда возникли такие концепции, как «системный расизм», «институциональный расизм» и «структурная дискриминация».

Выше упоминался суженный подход к дискриминации только как к продукту национальной нетерпимости. Здесь же возникает другая крайность: понятия «расизм» и «дискриминация» начинают пониматься очень широко — как все процессы, которые предположительно создают и закрепляют неравенство. Отмечу еще раз, что, в принципе, любые социальные диспропорции можно пересчитать по этнической шкале и объявить несправедливостью в отношении тех или иных групп, а значит, дискриминацией. Проблема в том, что в этом случае отношения в

обществе начинают переосмысливаться как отношения подчинения и доминирования или как противостояние «угнетенной» и «угнетающей» групп. В случае США в такой роли рассматривали и рассматривают соответственно всех «цветных» и всех «белых»; в других случаях бывают несколько другие варианты.

В качестве решения проблем предлагают уже не равные права и не «расово слепые» институты, а специальные меры (в Америке это назвали «утвердительными действиями», affirmative action), которые должны сломать всю прежнюю социальную рутину и выровнять условия жизни расовых меньшинств с большинством. Под такими мерами понимают не только пересмотр всех правил и норм жизни, которые мешают «цветным» подняться, но и создание для них системы предпочтений и преференций.

Поэтому под «расизмом» понимают уже не идеи и представления о существовании «высших» и «низших» «рас» или даже «культур», а любое критическое отношение к представлению, что общественную жизнь надо рассматривать как доминирование одной «расы» по отношению к другой и потому радикально переделывать существующие порядки. «Расизмом» теперь нередко называют и скепсис по отношению к «утвердительным действиям», и защиту идеи формального равенства, то есть равенства всех перед законом.

Для риторических манипуляций хорошо подошло слово «привилегии», которое во многих языках имеет два значения: формально установленные особые права и фактические преимущества, причем из-за первого толкования слово вызывает определенные негативные ассоциации⁷⁰. Правда, серьезных аргументированных (а не демагогических) разъяснений, в чем именно заключаются эти привилегии по расовому признаку, пока не последовало. Таким образом, все переворачивается с ног на голову. Говорят не о том, что есть нормальное буржуазное общество и есть какие-то группы, которые оказались вытеснены на обочину, а о том, что есть «нормальные», но почему-то «угнетенные» меньшинства и есть все остальные, которые пользуются незаконными «привилегиями». Соответственно, выстраивается такая цепочка рассуждений: «белые» (на это место можно при желании поставить и другие группы) когда-то обеспечили свое господствующее положение, при этом все государственные и общественные институты не

⁷⁰ Такие словесные манипуляции должны быть многим знакомы по опыту бывших советских республик. Националисты, в первую очередь в Латвии и Эстонии, и многие западные эксперты рассуждали в том духе, что никакой проблемы русских в этих странах нет. Русские якобы пользовались в СССР привилегиями, после получения республиками независимости они этих привилегий лишились и потому шумят.

являются расово нейтральными, так как их контролируют «белые», а идеи равных прав и равной конкуренции всего-навсего закрепляют и маскируют систему тех самых «привилегий» и неравенств.

Такие взгляды пользуются достаточно широкой поддержкой, причем не только среди активистов, но зачастую и среди университетской профессуры, и потому влияют на общественные настроения, причем в обе стороны, поддерживая интерес и сторонников, и критиков. В основе подобных рассуждений иногда лежит здравая идея, что неравенства создаются не чьей-то злой волей, а объективными и часто устойчивыми процессами. Справедливо, что если люди находятся в разных условиях и имеют разные возможности, то формальное равноправие это неравенство не устранил. Справедливо и то, что для устранения перекосов нужны особые меры и усилия. Но те, кто требуют «расовой справедливости» (если следовать американской терминологии), упускают из виду или сознательно игнорируют некоторые важные вещи.

Во-первых, социальные диспропорции между этническими группами действительно можно и нужно воспринимать как проблему, поскольку это создает почву для отчуждения и конфликтов. Если предлагаемые меры проходят по графе «социальная политика» или «социальные реформы» — все в порядке. Но если за этим стоит поиск виновных групп и классов, тем более — подлежащих воздействию со стороны судебной и правоохранительной системы, то такой раскол в обществе вряд ли приведет к каким-то конструктивным решениям. Убедить людей, что в основе их проблем — субординация и борьба «рас» или «этносов», можно, но это окажется равнозначно натравливанию одних групп на других, и «отыграть назад» будет очень сложно. Как минимум будет уничтожаться почва для обсуждений и осмысленного диалога: ведь все, кто не с нами, объективно способствуют воспроизводству существующей системы угнетения и неравенств? По сути, такой подход напоминает знакомую бывшим советским людям идею классово-борьбы.

За этим скрывается более широкая, даже глобальная проблема. В мире в целом много идеологов и организованных движений, которые стремятся в самых разных явлениях увидеть этнический или расовый подтекст, заявить об ущемлении «своей» группы и этим обосновать самые разные требования. Кто-то склонен везде видеть угнетение чернокожих, кто-то — антисемитизм (например, в любой критике Израиля), а кто-то ущемление — русского народа. Такие идеи часто становятся популярными, а спорить с ними мало кто решается.

Во-вторых, пересчитывание социальных диспропорций как этнического или расового неравенства и, соответственно, как «доминирова-

ние» и «подчинение» расовых групп — это взгляд со стороны внешнего наблюдателя или заинтересованного идеолога. Расы или этнические группы — это условности, сами они не имеют ни разума, ни воли, ни интересов, а обычные люди в своей жизни исходят из самых разных представлений и интересов, и совсем не обязательно эти интересы связаны с этничностью или расой. И антирасизм начинает по своим исходным посылкам и аргументам напоминать своего антипода, расизм — верой в то, что социальные характеристики людей связаны с их расовой или этнической принадлежностью. И расисты, и антирасисты начинают требовать разного обращения с людьми из-за происхождения по каким-то своим соображениям справедливости. Круг замыкается, и моральное право говорить о равном достоинстве всех людей пропадает.

В-третьих, радикальные меры по восстановлению справедливости так или иначе означают вмешательство государства в жизнь общества и перераспределение власти и ресурсов. Но здесь велики риски: бюрократия может разрушить или подорвать то, что называется «открытым обществом», а вот то, что создание системы льгот и преференций приведет к равным возможностям, а не станет тормозом на пути развития, очень сомнительно.

Как избежать всех этих рисков? Отрицать возможные диспропорции между этническими группами и то, что многие могут видеть в этом проблему, — недальновидно. Разумно стараться проводить толстую разграничительную линию между дискриминацией как определенным осознанным поведением, которое можно регулировать и за которое люди могут нести ответственность, и спонтанными социальными процессами, где нет виновных и к которым надо подходить совсем по-другому.

Все сильно осложняется, когда в тему равенства привносится понятие «культура». Понятно, что это слово имеет много разных толкований, но когда говорят про «культуру» в связи с этническими или расовыми группами, обычно подразумевают, что каждая такая группа имеет свой уникальный и неповторимый набор традиций и особенностей образа жизни. Эти черты являются общими для всех членов группы и отличают ее от других групп. Такие представления уязвимы для критики, так как никакая «культура» не однородна, одни и те же элементы принадлежат одновременно к разным «культурам», а различия между социальными группами, относящимися к одной «культуре», могут быть куда большими, чем между разными «культурами». Тем не менее, идея «культуры» как

своего рода багажа, который носят с собой разные этнические группы и нации, пользуется популярностью, особенно у практиков — разных активистов и политиков. Это необходимо учитывать, поскольку под выражением «культура» люди нередко понимают блага, которые для них важны (например, возможность читать литературу на своем родном языке), и такие интересы и потребности людей требуют уважения и защиты. Но при обсуждении равенства и неравенства использование такой категории, как «культура», часто либо запутывает многие вопросы и мешает найти ответы, либо становится инструментом манипуляции.

Самый простой и очевидный соблазн — описывать неравенства как результат культурных различий в том духе, что люди остаются бедными и малообразованными, потому что у них «не та» «культура» и потому что в этом состоит их сознательный выбор. И тогда проблемы социальных барьеров и дискриминации можно не обсуждать. Более того, можно оправдывать дискриминацию и сегрегацию именно различиями в культуре. Не случайно такие идеи называют «культурным», или «новым», расизмом (в том смысле, что он пришел на смену традиционному расизму, которые видел в расах биологическую наследственность).

От «культурного расизма» не очень далеко ушли идеи конфликта культур, которые объясняют неравенства взаимной нетерпимостью разных групп из-за отличий в «культуре». Подробнее здесь об этом я писать не буду, так как про манипуляции со словом «конфликт» я упоминал выше. Обратная сторона идей «конфликта культур» — призывы к «диалогу культур» и развитию толерантности — выглядят более пристойно. Действительно, нельзя исключать, что люди испытывают неприязнь к другим из-за каких-то стереотипов или недостаточного знания о «других», да и любой диалог в принципе лучше изоляции. Но здесь вновь возникает риск суженного поля зрения, когда вопросы социальных отношений и все то, что людям не позволяет на деле включаться в жизнь общества, выносятся за скобки.

Если фокусировать внимание на сохранении и развитии «национальных культур», то возникает такой же риск. Если утверждать, что главное в «межнациональных отношениях» — это возможность развивать «культуру», то все остальное несложно оттеснить на второй план или просто заболтать. В самих по себе развитии фольклора или популяризации народной культуры нет ничего плохого, но такие вещи не имеют прямого отношения к повседневной жизни людей, и нет ничего хорошего в том, что их используют для подмены повестки.

Теперь от возможных пропагандистских махинаций перейдем к по-настоящему серьезным вещам. Основные подходы к пониманию

этнического равенства основаны на так называемой индивидуальной модели, когда индивиды сравниваются как в принципе равноценные друг другу личности, несмотря на все различия между ними. Понятие «культура» дает мощный импульс распространению так называемой групповой модели, когда сравниваются группы и, соответственно, выдвигаются требования равенства групп. Групповая модель появляется в разных ситуациях — выше упоминались концепции «системного расизма» и «структурной дискриминации», которые на эту модель опираются. Те системы или наборы элементов, что называют «этническими культурами» (к ним обычно относят и язык), в одном и том же обществе всегда находятся в неравном положении, и появляются соблазны объявить это несправедливостью и потребовать равенства. Неравенство культур и языков — это реальность почти физическая, ее невозможно избежать или полностью преодолеть; можно лишь пытаться делать жизнь людей более комфортной. Требования и идеи устранить или изменить это неравенство означают так называемую нормативную утопию, которая неизвестно кого и куда заведет в конкретных обстоятельствах.

В научных дискуссиях последних десятилетий вокруг понятия «мультикультурализм» сначала в Северной Америке, а потом в Европе большое внимание было привлечено к разоблачению так называемой нейтральности государства и вообще всех общественных институтов. Имеется в виду, что если, к примеру, религию можно отделить от государства и сделать тем самым государство религиозно нейтральным, то то же самое не получится с культурой и этничностью. Сколько ни провозглашай равноправие и ни называй нацию «гражданской», все равно этническое большинство будет пользоваться преимуществами, культура и язык большинства будут доминирующими, государственные символы будут символами большинства, национальная история будет историей большинства, и правительство будет выражать его же, этнического большинства, интересы.

Похожие взгляды распространены и в связи с недискриминацией и защитой меньшинств. Появляются утверждения, что равенство прав и возможностей означает требование к меньшинству адаптироваться к нормам и стандартам большинства, а значит, закрепляет неравенства.

Разбор таких взглядов — серьезная и большая тема, которая это явно не вписывается в рамки этой книги. Замечу только две вещи. Во-первых, категория «культура» в значении признака этнической группы и в значении среды, где люди получают воспитание и вообще социализируются, очень сомнительна. Так же сомнительно называть любые атрибуты и проявления общественной жизни — предпочтения

большинства избирателей, официальный язык, основные традиции и символы — принадлежностью «доминирующей» этнической или культурной группы. В российском законодательстве русский язык назван «национальным достоянием русского народа». Собственно, почему только его? По этой «этнизирующей» логике надо считать английский достоянием англичан, а испанский — испанцев, что, разумеется, абсурдно. Во-вторых, любые общественные институты «предвзяты» (если пользоваться языком критиков) не только в отношении этничности — они фактически не являются нейтральными и в отношении языка, гендера, возраста, религии, социального происхождения, имущественного положения, географии и многого другого. Это неизбежно, и дело только в выработке системы условностей, позволяющих отделить в данном обществе приемлемые неравенства от неприемлемых.

Пока же отрицание нейтральности государства и требование равенства условий для культур большинства и меньшинства подводят к следующей идее. Существующий социальный порядок означает неравенство (он же не нейтрален!), а потому он несправедлив. Но при этом отменить эту систему неравенств принципиально невозможно. Поэтому большинство, как говорится, «по жизни должно» меньшинствам, и должна быть создана система перераспределения ресурсов, власти и статусов, которая компенсировала бы меньшинствам их ущемленное положение. Здесь важно подчеркнуть, что речь идет не о реальной политике, а просто об одном из направлений, по которому развиваются дебаты о культуре и равенстве.

Подведем краткие итоги этой главы. Идеи, связанные с критикой неравенств и, наоборот, с требованиями равенства, очень сложны, допускают разные толкования и непросто соотносятся с социальными реалиями. Они не являются заведомо истинными или ложными — в своей области они позволяют анализировать реалии и находить решения. Но появляются и издержки: люди выходят за узкие рамки, где идеи могут применяться корректно, появляются слишком узкие и слишком широкие толкования идей, в них привносятся новые смыслы, наконец, появляются желающие половить рыбу в мутной воде и использовать неясности и недоговоренности для пропагандистских манипуляций. Все это вместе есть нормальная ситуация, и нужно только учитывать, где, в каком контексте, как, кем, в связи с чем толкуется конкретная идея и каковы могут быть последствия ее применения.

В политике и при разработке и проведении в жизнь государственных стратегий управления этническим и расовым многообразием все оказывается еще сложнее. На первый взгляд, принципы буржуазного равенства, то есть равенства индивидов в условиях рыночной экономики, основанной на частной собственности, и демократического правления при верховенстве закона, предлагают ясные решения и четко указывают на границы государственного вмешательства. Действующий, а не остающийся на бумаге, запрет прямой дискриминации, то есть требование равного обращения с людьми, делает реальным и эффективным принцип всеобщего равенства перед законом и равной защиты закона. В эти рамки вписывается и запрет умышленной косвенной дискриминации как трюка, направленного на то, чтобы обойти запрет дискриминации прямой. Этнокультурное и языковое разнообразие может при этом сохраняться и даже поддерживаться при условии, что все жители страны обладают общими социальными навыками и включены в единую систему социальных коммуникаций. Для сохранения единства и национального согласия возможны и символическое признание равенства и значимости разных этнических групп, и проведение социальной политики, призванной преодолеть или предотвращать социальные диспропорции между расовыми или этническими группами.

Эта идеальная модель далеко не всегда работает. С одной стороны, она часто выглядит слишком радикальной для националистов, выступающих от имени большинства, или «титულных» групп. С другой стороны, социальные диспропорции и неравенства очень сложно преодолеть, а они сами по себе вызывают резкую критику в духе «системного расизма». Все осложняется требованиями преодоления «исторических несправедливостей» и защиты и развития культур и идентичностей большинства и меньшинств, выдвигаемыми с разных сторон. На деле решения принимаются в рамках реальной политики под воздействием множества сил и факторов, а их проведение в жизнь тоже оказывается зависимым от множества обстоятельств — готовности принимать решения, качества управления, наличия потребных ресурсов, внешнего давления и прочего. Но все эти трудности не означают, что искать одновременно оптимальные и реалистичные для данной ситуации решения невозможно и не нужно.

Возможности противодействовать дискриминации в России

Собственно, после главы про мифы можно было поставить точку и на этом закончить книгу. Если общественное сознание предельно мифологизировано, если огромное число людей верит откровенному вздору и готовится считать себя жертвой притеснений и угнетения при том, что авторитет закона и правоохранительной системы крайне низок, то все обсуждения стратегий борьбы с дискриминацией большого смысла не имеют. Коридор возможностей настолько узок, а возможные риски побочных последствий настолько высоки, то непонятно, стоит ли игра свеч. Но будем исходить из допущения, что имеющиеся возможности не равны нулю, и при наличных обстоятельствах можно делать что-то полезное. Проще говоря, что при существующем положении вещей можно делать в России, чтобы дискриминации было меньше, а факторов, которые ей препятствуют, — больше?

Вариант добиваться при существующем политическом режиме каких-то реформ в законодательстве или в системе управления здесь не рассматривается как в лучшем случае нереалистичный, в худшем — как контрпродуктивный. В отсутствие нескольких необходимых условий, а именно эффективных и работающих по закону государственных институтов, доверия к закону и правоохранительной системе, квалифицированных управленцев и сколько-нибудь развитого гражданского общества, любые инициативы по противодействию дискриминации или будут восприняты как начальственная блажь, или позволят создать инструменты давления на неудобных общественных активистов и предпринимателей и для вымогательства денег.

Остаются две следующие стратегии: 1) помогать конкретным людям или группам людей, которые подвергаются или могут подвергнуться дискриминации; 2) пытаться воздействовать на общественное мнение, чтобы делать окружающую среду менее враждебной идеям равенства. Отметим еще две важные вещи. Во-первых, можно думать не только над тем, что допустимо делать, но и над тем, чего делать не следует, чтобы избежать ненужных эффектов. Во-вторых, поскольку страна вступила в период турбулентности, уместно просчитывать действия при разных вариантах развития событий, хотя никто, конечно, не может предсказать, какими эти варианты могут быть.

Ниже мы разберем возможные подходы и варианты, систематизируя их по несколько другой схеме: сначала поговорим об имеющихся

правовых механизмах, а затем — о возможностях общественных действий (и, разумеется, о ложных шагах, которых стоит избегать).

Правовые средства

Правовые средства, позволяющие пресекать дискриминацию и привлекать виновных к ответственности, в России теоретически имеются. Оценить их действенность крайне сложно, потому что они существуют в основном на бумаге и почти никогда не используются. Изменить это положение можно, только если попытаться применить их на практике, исходя при этом из допущения, что вероятность их использования с позитивным результатом выше нуля. Заметим, что на деле бывает проще и надежнее восстанавливать нарушенные права (например, добиваться регистрации по месту жительства) через суд или обращаясь к исполнительной власти или в прокуратуру, не заявляя о дискриминации. Обратная сторона такого подхода — то, что дискриминация остается невидимой и мало кто представляет, как на практике использовать имеющиеся механизмы.

Конституция и конституционное правосудие

В соответствии с ч. 2 ст. 6 Конституции РФ, *«каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации»*. Ч. 1 ст. 19 предусматривает, что *«все равны перед законом и судом»*. Ч. 2 ст. 19 устанавливает, что *«государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности»*.

Принцип равноправия распространяется, таким образом, не только на граждан РФ, но и на иностранных граждан и лиц без гражданства. Важно то, что ч. 2 ст. 19 Конституции содержит открытый перечень признаков, на основании которых не допускается посягательство на равенство прав и свобод. Кроме того, ч. 3 ст. 19 Конституции также вводит понятие «равных возможностей» реализации прав и свобод для женщин и мужчин, ч. 4 ст. 32

Конституции — «равного доступа» к государственной службе, а ч. 3 ст. 37 — «дискриминации» применительно к вознаграждению за труд.

Конституция является непосредственно действующей, и теоретически на конституционные нормы о равенстве может сослаться любой суд, вынося решение по конкретному делу. На деле этого не происходит: проверять соответствие нормы закона Конституции уполномочен Конституционный суд (КС), и от суда общей юрисдикции требуется запрос в КС. Обойтись без такого запроса, применив напрямую норму Конституции, суд общей юрисдикции может в случае, если законодательное регулирование в соответствующей области вообще отсутствует. Но даже теоретическая возможность таких ситуаций не имеет значения — российские суды отучены применять конституционные нормы.

В этом отношении особого внимания заслуживает правовая позиция КС, выраженная в связи с решением вопроса о соответствии ряда норм ст.ст. 19 и 37 Конституции РФ. Ни одно из этих дел, правда, не касалось дискриминации по признакам этничности, языка и религии.

КС РФ никогда не предпринимал попытки дать свое толкование термина «дискриминация». Дела, рассмотренные судом, затрагивали вопросы равенства по признакам возраста (Постановление КС № 6-П от 23 мая 1995 г., Определение № 103-О от 18 апреля 2000 г.), трудового стажа (Постановление № 8-П от 24 мая 2001), профессии (Постановление № 7-П от 24 февраля 1998 г.), места жительства (Постановление № 2-П от 15 января 1998 г.). По мнению КС, принцип правового равенства означает недопустимость проведения произвольных и необоснованных различий (Постановление № 7-П от 6 июня 1995 г.). Напротив, Суд указал, что установление обоснованных и законных предпочтений или ограничений не означает нарушения конституционного принципа равенства (Постановление № 19-П от 27 декабря 1999 г.). Например, исключение или предпочтение, вызванное специфическими требованиями определенной работы или профессии, не могут считаться дискриминационными (Постановление № 8-П от 24 мая 2001 г.).

Следовательно, с точки зрения КС, нарушение принципа равноправия можно определять как проведение произвольных и необоснованных различий, затрагивающее определенные права и свободы. КС также определил, что ст. 19 применима в случаях, когда проводятся различия между организациями или иными юридическими лицами, если такое проведение различий не является оправданным и оказывает негативное воздействие на права и свободы индивидов (Постановление № 18-П от 23 декабря 1999 г.). Согласно мнению Суда, принцип равенства, гарантированный ст. 19, относится не только к конституционным правам,

но ко всем правам, защищаемым законом (Постановление № 13-П от 24 октября 2000 г.). Таким образом, подход КС РФ к толкованию ст. 19 Конституции близок к пониманию дискриминации, проводимому универсальными договорами по правам человека и соответствующими конвенциональными органами.

Особенно важна также позиция Конституционного суда, изложенная, в частности, в Постановлениях от 15 июля 1999 г. № 11-П и от 27 мая 2008 г. № 8-П относительно того, что правовые нормы, предоставляющие правоприменителям необоснованно широкие пределы усмотрения, вступают в противоречие с ч. 1 ст. 19, так как создают возможности для произвольного применения и тем самым нарушают принцип равенства перед судом.

Позиция КС интересна теоретически, но как рядовой житель страны может решить свои конкретные проблемы? Только если решение КС приведет к реальной отмене дискриминационного нормативно-правового акта. Такие примеры есть, и вероятность такого исхода вполне реальна.

Акт, который означал бы дискриминацию по этническому признаку, к счастью, крайне мало, но не стоит забывать, что этническая дискриминация часто тесно связана с дискриминацией по признаку места жительства, религии, языка и гражданства.

Аналогичная возможность есть в отношении оспаривания региональных нормативно-правовых актов в конституционных и уставных судах субъектов Федерации. Впрочем, не приходится говорить о сложившейся практике.

Отраслевое законодательство

Как и в Конституции РФ, в ряде федеральных и региональных законов имеются нормы, устанавливающие равенство граждан или вообще физических лиц по (как правило) открытому списку оснований, а также запрещающие нарушение этого равенства. Материальные нормы отраслевого законодательства, провозглашающие равенство прав или запрет его нарушения, не имеют практического значения, поскольку и в теории, и на практике остается непроясненным, при каких обстоятельствах, в чей адрес и какие именно требования можно заявлять.

Положения о равенстве прав, свобод и обязанностей и равном доступе к определенным благам присутствуют в целом ряде законодательных актов. В дополнение к ним ряд законов устанавливают запрет дискриминации или нарушения равенства прав; в частности, Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан 1993 года, Федеральный закон «О государственной

гражданской службе Российской Федерации» 2004 года и др. Трудовой кодекс 2001 года запрещают «дискриминацию»; Семейный кодекс РФ запрещает *«ограничение прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности»*; Федеральный закон «О гражданстве» 2002 года устанавливает, что *«принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности»*.

Наиболее подробные положения, относящиеся к равенству и запрету дискриминации, приводятся в Трудовом кодексе РФ, который обеспечивает защиту от дискриминации в сфере труда, в том числе при приеме на работу, то есть до стадии наступления трудовых отношений. Ст. 3 Кодекса оговаривает, что установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите, не является дискриминацией. Ч. 1 ст. 64 запрещает *«какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, возраста, места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом»*.

Ст. 426 Гражданского кодекса РФ, относящаяся к институту «публичного договора», то есть предложению со стороны коммерческой организации товара или услуги неопределенному кругу потребителей, устанавливает обязанность продавца не проводить различий между потребителями, то есть не отказывать в товаре или услуге каким-либо потребителям или устанавливать различную цену и другие условия сделки для разных потребителей, если закон не разрешает установление преимуществ для определенных категорий потребителей. Иными словами, владелец или работник торгового заведения, будь то магазин, кафе или парикмахерская, не может отказать в обслуживании клиенту по причине его национальности, языка, внешности, пола, инвалидности или места жительства.

В Российской Федерации есть также законодательство, затрагивающее вопросы этнокультурной политики (Основы законодательства РФ о

культуре и их региональные клоны; Закон РФ «О языках народов Российской Федерации»; Федеральный закон «О национально-культурной автономии») и политики в отношении аборигенного населения (в российской терминологии — «коренных малочисленных народов»). В нормативных актах этих двух категорий вопросы равенства и недискриминации в целом не затрагиваются, кроме нескольких региональных законов о «национальной политике» (в Санкт-Петербурге, Башкортостане и Волгоградской области), в общем плане провозглашающих равноправие граждан. Обязательства же государства в отношении этнокультурной политики (по части создания и финансирования школ на других, кроме русского, языках, организации и поддержки СМИ на этих языках, финансирования культуры меньшинств) либо отсутствуют, либо носят декларативный характер, и в любом случае невозможно правовыми средствами (кроме жалоб) принудить государство что-то делать в этой области.

Власти охотно поддерживают этническое и культурное разнообразие на словах и в тех случаях на деле, когда оно касается символических вопросов или безобидных и малозатратных фольклорных мероприятий. Если же речь заходит о каких-то глубоких институциональных мерах или о значительных и стабильных материальных вложениях, то государство старается уклоняться от этого и не брать на себя никаких конкретных обязательств. Общей тенденцией вообще всей внутренней политики России, включая действия государства в области культуры, образования и использования языков, по крайней мере с конца 1990-х годов, является унификация и централизация. В ряде случаев отказ от специальных мер поддержки других, кроме русского, языков и образования на этих языках, обосновывался стремлением обеспечить равенство граждан. Иными словами, равенство в связи с этнокультурными различиями все чаще воспринимается как унификация, хотя пока рано говорить о выстраивании четкой линии в этом вопросе. Лозунг «гражданской нации» также, по видимому, все чаще будет использоваться для оправдания унификации.

Как можно использовать все общие нормы о равенстве? Такие декларации не имеют большого практического значения без четкого представления, какие требования при оспаривании дискриминации можно заявлять, то есть без положений, устанавливающих процедуры определения, что такое нарушение равенства и возмещение вреда. Однако на эти общие нормы можно сослаться в любых заявлениях с требованиями устранить нарушения равенства, а суд может на их основании признать незаконным нормативно-правовой акт, содержащий дискриминационные положения.

Кроме того, имеются некоторые гражданско-правовые, уголовно-правовые и административные средства защиты от посягательства на

равноправие и возмещения понесенного вреда. Иными словами, если у человека есть основания полагать, что он (или она) стал жертвой дискриминации, то можно пытаться решить проблему в суде в рамках гражданского процесса, пытаясь привлечь виновных к уголовной ответственности и/или обращаясь к контрольным и надзорным органам исполнительной власти или в прокуратуру.

Гражданское судопроизводство

Дела, в которых имеют место нарушения права со стороны государственных органов и должностных лиц, подпадают под регулирование гл.гл. 23, 24 и 25 Гражданского процессуального кодекса (ГПК) РФ: производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или частично и производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Помимо ГПК, порядок рассмотрения данной категории дел регулируется законом «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» 1993 года, который позволяет также оспаривать решения должностных лиц предприятий, учреждений и общественных объединений.

В суд может обратиться гражданин (или организация), считающий, что обжалуемым нормативно-правовым актом нарушаются его права и свободы, гарантированные Конституцией РФ и другими нормативно-правовыми актами. С подобным заявлением вправе обратиться прокурор. Необходимо помнить о сроках оспаривания: подать заявление в суд необходимо не позднее, чем через три месяца с момента, когда заявителю стало известно о нарушении его прав. Решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта (ч. 4 ст. 253). В отношении государственных служащих, принявших решения, признанные незаконными, суд может определить меру ответственности, вплоть до представления об увольнении.

В судебном порядке могут быть оспорены действия и решения, в результате которых *«нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности»*. Гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт

нарушения своих прав и свобод; на заинтересованное лицо, действия (решения) которого обжалуются, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений). Ст. 249 ГПК РФ распространяет подобный порядок распределения бремени доказывания и на дела о признании недействующими нормативных правовых актов. Это важно, поскольку основное бремя доказывания возлагается на сторону, действия или бездействие которой оспариваются. Следует отличать такой порядок от искового производства (где все стороны в равной мере обязаны доказывать обстоятельства, на которые ссылаются) и противостоять попыткам суда возбудить именно исковое производство.

Однако практика по делам подобного рода применительно к противодействию дискриминации отсутствует. Оспаривание действий и решений органов государственной власти и должностных лиц получило распространение, в том числе в отношении действий и решений, содержащих признаки дискриминации, но только в тех случаях, когда эти действия и решения являлись неправомерными независимо от их дискриминационного характера. Предметом рассмотрения служит лишь соответствие действия или решения конкретным положениям законов, охраняющих права, свободы и законные интересы граждан.

Все остальные категории дел с элементом дискриминации (касающиеся действия или бездействия частных лиц, например, работодателей), в принципе, могут рассматриваться в порядке искового производства.

По Трудовому кодексу (ТК), лицо, считающее, что оно подверглось дискриминации в трудовой сфере, имеет право обратиться в суд с жалобой на дискриминационное обращение (ст. 391 ТК). Проблема в том, что ТК определяет дискриминацию узко, как ограничение трудовых прав или создание преимуществ, между тем многие отношения на рабочем месте, в которых возможна дискриминация (например, продвижение по службе), не рассматриваются в российском законодательстве в категории субъективного права работника, а потому не защищены от дискриминации.

§ 15 ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. предоставляет гражданам служащим право обращаться в суд, если они считают, что подверглись дискриминации⁷¹.

⁷¹ Подробнее см.: Вы подвергаетесь дискриминации на работе // Всё о трудовых правах (<http://trudprava.ru/index.php?id=1424#02>; дата обращения 15.09.2012).

Если нарушается ст. 426 Гражданского кодекса РФ (относящаяся к публичному договору), то есть в тех случаях, когда коммерческая организация необоснованно отказывает в продаже товара или оказании услуг, то эту организацию в судебном порядке можно понудить продать товар или оказать услугу и возместить убытки, в том числе моральный вред.

В принципе, дискриминационное обращение может рассматриваться как посягательство на честь и достоинство, и с нарушителя в судебном порядке может быть взыскано возмещение морального вреда. Моральный вред, причиненный действиями (бездействием), нарушающими имущественные права гражданина, подлежит компенсации только в случаях, предусмотренных законом (ч. 2 ст. 1099 ГК РФ). В рассматриваемом контексте таковым может быть Закон РФ о защите прав потребителей 1992 года, предусматривающий компенсацию морального вреда, причиненного нарушением прав потребителей (ст. 15). Ч. 4 ст. 3 ТК РФ прямо предусматривает компенсацию морального вреда за дискриминацию наряду с восстановлением нарушенных прав и возмещением материального ущерба⁷². Однако никаких устоявшихся подходов к определению размера компенсации морального вреда российская правовая система не выработала, и решения выносятся судом произвольно. По делам о дискриминации практика возмещения морального вреда фактически отсутствует (известны единичные примеры взыскания в символическом размере).

В тех случаях, когда речь идет о действиях, способных причинить вред в будущем, возможно применение ст. 1065 ГК РФ с целью запрещения подобной деятельности по решению суда.

Все эти условные возможности на деле практически не использовались. Некоторые правозащитные организации искали случаи дискриминации, на основе которых можно было провести показательные, стратегически важные судебные процессы, — результат был близок к нулю. Во-первых, сами потерпевшие, как правило, не особенно стремились пойти по этому пути — защищать конкретное нарушенное право важнее и реалистичнее. Во-вторых, крайне сложно оказалось собирать доказательную базу, при том что бремя доказывания дискриминации в российском суде в большинстве возможных ситуаций лежит на истце. В-третьих, чаще всего непонятно, какие требования реально можно заявлять. Признать то или иное действие работодателя незаконным на основании того, что

⁷² Подробнее о возможности (точнее, невозможности) использовать трудовое право для оспаривания дискриминации см.: Чиканова Людмила., Нуртдинова Алия. Основные направления развития российского трудового законодательства // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 5–19.

оно было дискриминационным, сложно, размер возмещенного морального вреда определяется судом произвольно и обычно смехотворно мал, восстановление на работе спустя месяцы после незаконного увольнения обычно не является удовлетворительным результатом и тем более трудно признать успехом просто установление судом факта дискриминации.

Уголовное право и законодательство об экстремизме

Ст. 136 Уголовного кодекса «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина» (в редакции декабря 2003 года), предусматривает уголовную ответственность за *«дискриминацию, то есть нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам»*. До декабря 2011 года статья состояла из двух частей, которые описывали соответственно просто дискриминацию и квалифицированный состав — дискриминацию с использованием служебного положения. В декабре 2011 года статья была сокращена, и в ней сохранился только квалифицированный состав, а не квалифицированный стал административным правонарушением (ст. 5.62 КоАП РФ). Ч. 1 была статьей частно-публичного обвинения, то есть дела по ней возбуждались не иначе как по заявлению потерпевшего или его законного представителя, но прекращению в связи с примирением потерпевшего с обвиняемым не подлежали. Ч. 1 статьи предусматривала наказание в пределах от штрафа в 200 тыс. рублей до 2 лет лишения свободы. Ч. 2 ст. 136 (и теперь ст. 136 целиком) является статьей публичного обвинения, и дела по ней подсудны районным судам. Статья предусматривает наказание в пределах от штрафа в 100 тыс. рублей до 5 лет лишения свободы. Полная статистика, касающаяся применения ст. 136 УК РФ, не публиковалась. Известно, что в среднем в год по ней в целом по стране возбуждалось 2–3 дела, и только единичные дела дошли до суда.

Теоретически в случаях дискриминации можно добиваться привлечения по этой статье чиновников или менеджеров и владельцев частных компаний и оспаривать в суде отказы о возбуждении уголовного дела. Нельзя исключать, что по случаю какого-то межкланового выяснения отношений виновных действительно привлекут к ответственности. Впрочем, общественная польза от такого поворота событий неочевидна.

С 2002 года в России действует Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности». «Экстремистская деятельность»,

или «экстремизм» определяется в законе посредством списка правонарушений, варьирующих от терроризма до политически некорректных высказываний; понятие охватывает все виды вражды по множеству признаков. Так как «экстремистская деятельность» определяется в законе и в официальной риторике более чем широко, установление того, кто является и кто не является экстремистом, происходит исключительно по избирательному усмотрению правоохранителей. В России в официальном словаре «экстремизм» становится синонимом «оппозиции», и борьба с экстремизмом широко используется для запугивания и подавления неугодных людей или организаций. Подробно анализировать все проблемы, связанные с антиэкстремистским законодательством, здесь нет нужды, и за более подробными сведениями можно обратиться к специальным публикациям, которых много⁷³.

В соответствии с антиэкстремистским законом в Уголовный кодекс было внесено несколько несколько так называемых антиэкстремистских статей, и к ним была отнесена ст. 282, устанавливающая ответственность за «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». Прямого отношения к дискриминации, вопреки распространенному мнению, ст. 282 не имеет. Деяния, которые считаются наказуемыми по этой статье, должны обладать признаком публичности, и на практике сложно ожидать (а еще труднее доказать), что дискриминация будет осуществляться напоказ и что может при этом рассматриваться как «возбуждение ненависти» или «унижение достоинства».

Статья сформулирована недостаточно четко (в первую очередь об этом свидетельствуют такие элементы ее состава, как «унижение достоинства» и «социальная группа»), что позволяет использовать ее избирательно и произвольно; на эту тему есть довольно много обзорных и аналитических публикаций, так что я не буду углубляться. Вопреки распространенному мнению, статья устанавливает ответственность не за «мыслепреступления», а за реальные публичные акции и высказывания.

Уместно также высказаться по поводу предложения даже авторитетных людей вообще отменить ст. 282 (и вообще ответственность за язык

⁷³ Эти проблемы анализируются в годовых докладах Информационно-аналитического центра «Сова», выходящих в виде сборников каждый год. Последний на данный момент: Ксенофобия, свобода совести антиэкстремизм в России в 2011 году. М.: Центр «Сова», 2012.

вражды), поскольку она ограничивает свободу высказываний и позволяет наказывать людей по надуманным обвинениям и произвольно. Не вдаваясь в сложные теоретические дискуссии, замечу только, что наличия такого запрета в законодательстве требуют международные обязательства страны.

По смыслу пунктов 'а' и 'б' ст. 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, такие деяния, как распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, подстрекательство к расовой дискриминации, акты насилия на расовой почве, участие в расистских организациях, пропагандистская деятельность, поощряющая расовую дискриминацию и подстрекающая к ней, должны быть признаны «правонарушениями, караемыми по закону», то есть должны подлежать уголовной или административной ответственности. Ч. 2 ст. 20 Международного пакта о гражданских и политических правах также требует, чтобы «*всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом*». Эти положения международных конвенций сформулированы более четко, чем ст. 282, и они более реалистично описывают объективную сторону правонарушения, то есть то, в чем состоит причиняемый обществу вред, — не широко понимаемое «возбуждение вражды и не унижение коллективного достоинства», а пропаганда превосходства и дискриминации и связанная с этим организованная деятельность.

Вернемся к антиэкстремистскому закону. Для нас особо важно, что с июля 2006 года действия, описываемые аналогично дискриминации, как она определяется в ст. 136 УК, включены в приведенное в нем определение «экстремистской деятельности». Если смотреть шире, несколько видов деяний, перечисляемых в этом определении, имеют отношение к проблеме дискриминации:

возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

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;

совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте «е» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации

(по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы. — А.О.);

публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

Законодательство против экстремизма при необходимости можно использовать на практике против дискриминации. В частности, прокуратура, кроме уголовного преследования «экстремистских» деяний, признанных преступлениями, имеет право выносить предостережения и предупреждения о недопустимости занятия экстремистской деятельностью (ст.ст. 6 и 7), в том числе и дискриминацией тоже. Насколько активно она этим будет заниматься, пока сложно судить, так как первые единичные примеры вынесения предостережений именно за нарушение равенства появились только в 2011 году⁷⁴, и непонятно, можно ли говорить об устойчивой тенденции.

Здесь возникает серьезная моральная дилемма. Антиэкстремистское законодательство опирается на, мягко говоря, сомнительную, а по сути не имеющую определенного содержания и потому аналитической и правовой ценности концепцию — «экстремизм». По сути, и идея экстремизма, и сам закон изначально предполагают избирательное и произвольное правоприменение. Попытки использовать этот закон даже в благих целях означают участие в нечистой игре и признание того, что власти имеют моральное право использовать такой инструмент.

Тем, кто хочет протестовать против дискриминации или защищать права меньшинств, не следует забывать, что с гораздо большей вероят-

⁷⁴ Прокуратура области внесла протест на положения устава областной общественной организации «Калужский казачий округ» Союза казачьих войск России и зарубежья // Прокуратура Калужской области. 2011. 5 октября (<http://prokuror.kaluga.ru/news/4404/>; дата обращения 15.09.2012); Перцев Андрей. Квартиры не только для славян // Firstnews.ru. 2011. 7 октября (<http://www.firstnews.ru/news/society/kvartiry-ne-tolko-dlya-slavyan/>; дата обращения 15.09.2012).

ностью они могут сами на себе испытать действие антиэкстремистского законодательства, если чиновники решат, что они «возбуждают вражду». Как минимум, можно нарваться на прокурорское предупреждение⁷⁵ или изъятие материалов и компьютеров якобы для «проверки на наличие признаков экстремистской деятельности» (в силу того, что полиция вольно толкует процессуальное законодательство).

Другие возможности внутри страны

В системе органов исполнительной власти имеются структуры, занимающиеся надзором и контролем в области труда, здравоохранения, образования, защиты прав потребителей, рекламы, жилищной сферы. Некоторые из них, в принципе, могут быть полезны как средство противодействия дискриминации, хотя позитивные примеры того, чтобы они действовали таким образом, почти неизвестны. Например, до октября 2006 года с жалобой на индивидуальный случай дискриминации можно было также обратиться в трудовую инспекцию, но эта возможность была отменена поправками в ТК. В настоящее время трудовая инспекция может реагировать на жалобы о нарушении трудового законодательства и выносить предписания об устранении нарушений. В случаях дискриминации это скорее может относиться к систематической практике в конкретной фирме.

В других случаях службы в системе исполнительной власти могут реагировать на жалобы о дискриминации, хотя никакие нормативно-правовые акты прямо не уполномочивают их это делать. Исключением можно считать Федеральную антимонопольную службу, которая в соответствии с Федеральным законом «О рекламе» может принимать меры против рекламных объявлений, носящих оскорбительный характер, в том числе по национальному признаку. Правда, законодательство не запрещает дискриминационные объявления, которые не относятся к коммерческой рекламе, например, объявления о сдаче жилья в наем или приеме на работу. Федеральная служба по защите прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) и другие структуры в системе региональной исполнительной власти и местного самоуправления,

⁷⁵ Прецеденты уже были; см.: «Черкесский конгресс» обжалует предупреждение Минюста о недопущении экстремистской деятельности // Кавказский узел. 2011. 14 октября (<http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/194079/>; дата обращения 15.09.2012); Генпрокуратура РФ вступила за лидера КМНС Таймыра // Инфоцентр FINUGOR.RU. 2011. 1 июня (<http://finugor.ru/node/17855>; дата обращения 15.09.2012).

занимающиеся защитой прав потребителя и регулированием потребительского рынка, теоретически могут реагировать на дискриминацию потребителей и иногда делают это. В составе Министерства образования и науки РФ существует Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, в обязанности которой входит общий контроль и надзор за соблюдением законодательства. Сведения о том, что эта надзорная служба, так же как и ее предшественница, прилагала какие-либо усилия для предупреждения или ликвидации дискриминации, отсутствуют, но нельзя утверждать, что такое невозможно.

Некоторые службы в принципе не занимаются вопросами дискриминации. В обязанности Государственной жилищной инспекции входит контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан и государства в жилищной сфере, но в реальности ГЖИ проверяет только физическое состояние жилых зданий и их соответствие официальным техническим стандартам.

В Российской Федерации прокуратура представляет собой отдельную независимую структуру государственных органов. В обязанности прокуратуры в числе прочего входит следующее: а) общий контроль за соблюдением Конституции и федерального законодательства государственными и негосударственными органами; б) общий контроль за состоянием прав и свобод граждан; в) расследование и поддержание обвинения в суде. Информации о вмешательстве органов прокуратуры в ситуации дискриминации при осуществлении общего надзора нет. Стоит напомнить, что прокуратура может выносить предостережения и предупреждения о недопустимости занятия экстремистской деятельностью, и в двух-трех случаях такие предупреждения касались дискриминационных объявлений или ограничений на членство в общественных организациях.

Теоретически, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации имеет право разбираться с любой жалобой на нарушения прав человека в случаях, когда все прочие имеющиеся средства правовой защиты исчерпаны, или в случае массовых и систематических нарушений. До настоящего времени аппарат Уполномоченного по правам человека не проявил заметной активности в противодействии дискриминации. Вопросами дискриминации практически не занимаются и региональные уполномоченные по правам человека. Однако во все эти структуры следует обращаться в случаях массовых нарушений или при исчерпании других средств защиты.

Наконец, в случае дискриминации всегда остается возможность обратиться с жалобой или заявлением вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий орган.

Повторю, что при столкновении с проблемой дискриминации часто более реалистичным выглядит решение проблемы как восстановления конкретного нарушенного права вне связи с равенством.

Как правило, решать конкретную проблему можно разными способами, и в каждом случае необходимо уточнять свои цели и имеющиеся возможности. Например, охранник ресторана или клуба не пускает внутрь человека, указывая, что в это заведение не обслуживает лиц той или иной национальности (цыган, «кавказцев» и др.). Что можно предпринять, если такое произошло? Проще всего обратиться в представительство Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) или в департамент, занимающийся защитой прав потребителя и регулированием потребительского рынка в региональном правительстве или в органе местного самоуправления (района или города). Иногда только угроза такой жалобы может отрезвить владельцев заведения. Можно обратиться в прокуратуру с просьбой провести проверку и принять меры прокурорского реагирования на основании Федерального закона о противодействии экстремистской деятельности (с учетом приведенной выше оговорки). Можно подать заявление в Следственный комитет при прокуратуре о возбуждении уголовного дела по ст. 136 УК РФ (если предполагается ответственность должностного лица), а в случае отказа в возбуждении — оспорить этот отказ в суде. Разумеется, гораздо сложнее действовать, если причина запрета не указывается открыто, при свидетелях, а у входа висит табличка, что администрация оставляет за собой право отказать в обслуживании без объяснения причин. Но даже тогда остается надежда на благополучный исход дела. Во всех этих случаях сам потерпевший не получает ничего, кроме морального удовлетворения в случае успеха (или отступных от виновных, если они будут искать примирения). Наконец, можно подать в суд гражданский иск о нарушении публичного договора (ст. 426 ГК РФ) и требовать возмещения морального вреда. Однако практика показывает, что возмещение морального вреда в судебном порядке весьма затруднительно. Кроме того, гражданский процесс может затянуться надолго.

Что же касается институциональных предпосылок дискриминации и их устранения, а также проблемы структурных неравенств, то никакого соответствующего законодательства и даже перспектив его принятия в стране нет.

Международные механизмы

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ частью правовой системы РФ являются ратифицированные Россией международные договоры, в том числе посвященные предотвращению и ликвидации дискриминации и содержащие соответствующие определения. Россия участвует практически во всех универсальных и европейских конвенциях, которые касаются ликвидации дискриминации и защиты национальных меньшинств. От докладов и заявлений международных организаций конкретные люди вряд ли могут получить непосредственную пользу. Несколько по-другому обстоят дела с индивидуальными жалобами в те международные органы, которые могут такие жалобы принимать, и тем более в те, решения которых Российская Федерация обязалась исполнять.

Разные органы, принимающие жалобы от отдельных людей, работают по-разному и устанавливают разные требования, но общие правила таковы. Сообщение не должно быть анонимным. Сообщение, как правило, должно исходить от жертвы нарушения или надлежащего представителя (например, адвоката, действующего по доверенности). Изложенная в сообщении проблема должна подпадать под действие соответствующей конвенции и мандата соответствующего органа. Перед подачей жалобы должны быть исчерпаны, то есть полностью использованы, все внутренние средства правовой защиты. Под этим понимается обращение в суд и наличие вступившего в законную силу приговора суда. Нельзя считать, что средства правовой защиты исчерпаны, если в ответ на какое-нибудь нарушение была подана жалоба в прокуратуру или административный орган, а оттуда пришел отрицательный ответ. С другой стороны, в российском случае не требуется проходить все судебные инстанции вплоть до Верховного суда в порядке надзора. Вступившее в законную силу решение кассационной инстанции означает исчерпанность средств правовой защиты. Но если по каким-то причинам использовать внутренние средства правовой защиты нереально или опасно, то такое положение может рассматриваться и рассматривается как исчерпание внутренних средств. Что это может значить? Например, не работают суды и прокуратура, как это долгое время было в Чечне, или заявителю опасно обращаться к властям с жалобой, или правоохранительные органы отказываются принимать предусмотренные законом меры (не ведут расследование, занимаются волокитой и т.п.). Но в подобном случае аргумент о невозможности использовать внутрисудебные механизмы должен быть обоснован. Наконец, необходимо соблюдать сроки подачи жалобы; как правило, это шесть месяцев с момента исчерпания внутренних средств защиты. Наконец, с

жалобой обычно можно обращаться только в один международный орган, и эти органы следят за тем, чтобы в их работе не было дублирования.

Рассмотрение индивидуальных жалоб проходит в несколько стадий. Вначале решается вопрос о приемлемости жалобы — соответствует ли она мандату организации, исходит ли от надлежащего лица, не пропущены ли сроки подачи, исчерпаны ли национальные средства защиты. Затем международный орган запрашивает мнение правительства соответствующей страны, но не разглашает сведения о самом заявителе. После этого рассматривается сама жалоба и выносится решение.

Для жителей России наибольший интерес вообще и в отношении дискриминации в частности представляет Европейский Суд по правам человека, поскольку его решения обязательны для исполнения. Для обращения в ЕСПЧ требуется, чтобы были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты и чтобы с момента исчерпания прошло не более шести месяцев. Суд не подменяет собой национальные власти и решает вопрос только о том, была или не была нарушена Европейская Конвенция. Если ЕСПЧ принимает решение о нарушении Конвенции, то государство-ответчик обязано выплатить заявителю компенсацию. В принципе, целью работы ЕСПЧ является исправление ситуации в законодательстве и правоприменительной практике стран — участниц Совета Европы, и Комитет Министров (высший орган Совета Европы) следит за тем, какие меры государства принимают для устранения недостатков, отмеченных в решениях ЕСПЧ. Иными словами, механизм исполнения решения ЕСПЧ по существу очень слаб.

Жители России выиграли в ЕСПЧ сотни дел, и одно из них («Тимисhev против России») касалось этнической дискриминации. Но, по сути, государство не принимает меры, чтобы урегулировать конкретные ситуации, рассматриваемые в суде, и тем более преодолеть системные проблемы, которые суд вскрывает. Выигравшие свои дела заявители реально получают от государства назначенные судом денежные компенсации, а также, вероятно, некоторое моральное удовлетворение. Заметного влияния на общественное мнение в стране и на позицию властей эти решения не оказывают. Можно добавить, что с 2010 года решение ЕСПЧ было в РФ признано основанием для пересмотра дела в порядке надзора⁷⁶, но подобная практика еще не сложилась.

Международный пакт о гражданских и политических правах содержит ст. 26 о равной защите закона и об общем запрете дискриминации и ст.

⁷⁶ Ст. 392 Гражданского процессуального кодекса РФ в редакции Федерального закона от 09.12.2010 № 353-ФЗ.

27 о соблюдении прав этнических, религиозных и языковых меньшинств. Факультативный протокол, принятый в 1976 году, предусматривает возможность рассмотрения Комитетом сообщений о нарушениях Пакта. Подобные сообщения могут подавать государства и частные лица, в частности, жители России, поскольку Россия участвует в этом протоколе. Соображения Комитета по жалобам не являются обязательными, но, как правило, исполняются. Для подачи жалобы в Комитет требуется исчерпание внутренних средств правовой защиты. Рассмотренных в отношении России дел о дискриминации пока не было.

Аналогично, индивидуальные коммуникации от жителей России может рассматривать Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации также при условии исчерпания внутренних средств правовой защиты и подаче жалобы в шестимесячный срок после исчерпания. От России в Комитете рассматривается (на середину 2012 года) одно дело. Как и Комитет по правам человека, Комитет по ликвидации расовой дискриминации решает вопрос о соблюдении или несоблюдении соответствующей конвенции в конкретном деле и не разбирает дело по существу. Прописанного механизма исполнения решения обоих Комитетов со стороны государств-ответчиков нет, но страны-участницы, как правило, эти решения исполняют.

Имеются и прочие возможности подачи индивидуальных и даже коллективных жалоб и обращений по вопросам недискриминации и защиты меньшинств в другие органы ООН и Совета Европы. В отношении конкретных заявителей они едва ли могут считаться эффективными, и поэтому здесь их описание не приводится. В принципе, вся информация в случае необходимости легко доступна. Стоит заметить, что даже если та или иная международная структура, секретариат которой принимает и изучает отдельные жалобы, не в состоянии повлиять на проблему напрямую, просто позиция этой организации или даже запрос по тому или иному вопросу иногда могут повлиять на поведение властей страны.

Общественная активность

Ниже говорится о том, можно ли публичными акциями, пропагандой и обучением как-то воздействовать на общество, чтобы оно умело распознавать этническую дискриминацию, относилось к ней плохо и соответствующим образом себя вело, то есть как-то дискриминации мешало. И здесь возникают большие проблемы; во-первых, с целевыми аудиториями, то есть с теми, кому эта общественная активность может

быть адресована и кто ее может воспринять в нужном ключе, во-вторых, с содержанием этой активности, то есть деятельности, которая может повлиять на целевую аудиторию, а в-третьих, с тем, какого изменения поведения людей можно реально ожидать. Пойдем по порядку.

Опыт последних двадцати лет показывает, что на государство и его аппарат общественная активность никакого впечатления не производит (если речь не идет об угрозе по-настоящему массовых выступлений) и на проводимую политику в целом влияния не оказывает. Более того, в рамках установившейся модели управления предполагается, что чиновникам следует игнорировать всякую критику и протесты, иными словами, «не прогибаться» под простолюдинов, даже если того требуют соображения закона, целесообразности, репутации и элементарный здравый смысл. В связи с интересующими нас проблемами такую схему реагирования на протесты впервые самым наглядным образом явила ситуация с турками-месхетинцами в Краснодарском крае. Вопреки всем простым и очевидным доводам власть на всех уровнях уперлась — и упиралась до тех пор, пока большинство турок благополучно не уехало в США. Кроме того, есть четкая и давняя склонность сводить все консультации с независимыми, не работающими в аппарате экспертами к имитации.

Обратная связь между государством и населением утрачена, но существеннее то, что нынешняя государственная машина ни по характеру своей деятельности, ни по профессиональному и моральному уровню работающих в ней людей не приспособлена к решению таких сложных задач, как обеспечение равенства. Долгие объяснения вряд ли нужны — неизменный образ действий в значимых ситуациях и общие результаты работы за последние два десятилетия показательны. Можно переубедить отдельного чиновника или на что-то открыть ему глаза, но на работе системы в целом это не сказывается. Это не значит, конечно, что если государство опять начинает преследовать какую-то группу, то против этого не нужно протестовать; безусловно, нужно, хотя бы из элементарного самоуважения. Речь идет только об оценке эффективности таких попыток.

Я не хочу сказать, что на государство и отдельных его представителей нельзя воздействовать в позитивном смысле. В каких-то ситуациях интересы государственного аппарата и, условно говоря, вменяемой общественности могут совпасть. Иногда государство правомерно и оставаясь на правовой почве преследует тех, кто совершает преступления

по расистским мотивам; в принципе, в таких случаях нельзя исключать сотрудничество — обмен мнениями, поддержку в прессе, экспертизы и проч. Все зависит от конкретной ситуации. Иногда можно пролоббировать разумное решение и помочь конкретному человеку. Иногда можно добиться положительного решения, касающегося поддержки культурного проекта или преподавания на языке меньшинства (хотя это относится к несколько другой области). Иногда власть может реально поддержать деятельность некоммерческой организации по оказанию правовой помощи и консультированию мигрантов (как это произошло с Ассамблеей народов Татарстана⁷⁷). Это уже немало, даже если аппарат преследует собственные интересы. Но только нужно быть готовым к тому, что КПД таких усилий будет невысок.

Существенно также, что у государства нет восприимчивости к международной экспертизе и международному общественному мнению. Российская Федерация выплачивает компенсации тем, кто выигрывает дела в Европейском Суде по правам человека, но никаких изменений по существу за этими делами не следует. Еще меньшим влиянием пользуются другие международные институты, так же как и их доклады, заключения и рекомендации. Поставлять этим организациями информацию и добиваться от них реакции важно. Такая деятельность сама по себе организует и дисциплинирует, кроме того, появляются новые авторитетные мнения и тексты, которые можно распространять внутри страны. В некоторых случаях реакция международной организации может повлиять на отношения между государствами и на зарубежное общественное мнение, это позволяет кому-то выйти на свободу или получить убежище (подобно тому, как многочисленные заключения и резолюции институтов ООН и Совета Европы в конце концов повлияли на решение США принять турок-месхетинцев в качестве беженцев). Но в целом эффективность работы с международными организациями также невысока.

Не меньше проблем, чем с государством, возникает с так называемой общественностью. Об «обществе» в России можно говорить только условно: социально активных людей мало, у тех, кто как-то организован, очень разные интересы и очень ограниченные возможности. Сознание и организованных, и неорганизованных граждан сильно мифологизировано; люди легко воображают в роли жертв себя, но с большой неохотой при-

⁷⁷ Ассамблея народов Татарстана (<http://www.an-tat.ru/>); см. также: Сагитова Лилия. Дом дружбы народов как объект и субъект социального реформирования: от советской модели к глобализационной? // Журнал исследований социальной политики. 2011. Т. 9. № 4. С. 495–512.

знают таковыми других и тем более проявляют какую-то солидарность. Тема равенства и дискриминации незнакома и почти не воспринимается, а напротив, любые небылицы конспирологического толка или байки о злодействах «диаспор» и правозащитников и об угнетении русского народа пользуются живым спросом. Не вызывают интереса ни проблемы внутри страны сами по себе, ни реакция международных организаций (это вновь — к вопросу об эффективности работы с международными институтами). Многие ли знают о заключениях и рекомендациях мониторинговых органов ООН и Совета Европы по вопросам дискриминации и положения меньшинств? Многие ли обратили внимание на заключение Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право) — экспертного консультативного органа Совета Европы по конституционному праву о российском федеральном законе о противодействии экстремистской деятельности?⁷⁸

Какие-то группы могут проявить интерес к проблемам равенства и дискриминации: какая-то часть адвокатского сообщества, часть исследователей, продвинутые журналисты, люди, работающие в системе образования, наконец, национально-культурные общества и организации мигрантов. Пока что за более чем 20 лет заметный интерес к этим проблемам не возник, и непонятно, что должно произойти, чтобы он проявился. Озабоченность угнетенным положением русского народа и поисками «диаспор» идет по другой графе, и уж точно никому не принесет никакой пользы.

Содержательная сторона деятельности. Это может быть, по большому счету, либо помощь конкретным людям, либо попытка повлиять на общественное мнение (или, скромнее, на мнение других). Основное, что касается правовой помощи, изложено в предыдущей главе; общие соображения о лоббировании по частным вопросам — несколькими абзацами выше. Попытки оказывать правовую помощь людям, пострадавшим от дискриминации (по разным признакам, не только этническому), были, и они оказались не очень результативными. Более эффективными стали правозащитные консультации, которые предлагали уязвимым группам —

⁷⁸ Мнение Венецианской комиссии по поводу федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» // Центр «Сова». 2012. 16 июля (<http://www.sova-center.ru/misuse/publications/2012/07/d24899>; дата обращения 15.09.2012).

беженцам, трудовым мигрантам, лицам без гражданства, членам цыганских общин, по самым разным вопросам, не только дискриминации.

Воздействие на общественное мнение по большому счету сводится к тому, чтобы сделать тему дискриминации вообще понятной и знакомой, убеждать людей, что дискриминация во всех ее видах — это плохо, и разъяснить, что для ее недопущения и преодоления нужны специальные меры и усилия. Просветительская деятельность на общие темы возможна всегда. Сложнее абстрактные знания привязать к окружающей реальности. И здесь возникает несколько трудностей.

Прежде всего, тема дискриминации невидима и неслышима. Люди привыкли обращать внимание на явные проявления агрессии (насилие или язык вражды) или проецировать какие-то социальные проблемы на свою или чужую этническую группу, но редко принимают в расчет обыденную ненасильственную дискриминацию. Ясные и понятные случаи, связанные с повседневной жизнью, а не с курьезами или с пока еще редкими репрессивными кампаниями против неугодных меньшинств, не интересуют СМИ и вообще редко попадают в поле их зрения. Получается замкнутый круг: о дискриминации не пишут, ее не обсуждают, люди, которые сталкиваются с дискриминацией, не считают ее важной проблемой и не понимают, кому и зачем это может быть интересным, а без сообщений и жалоб заинтересованных людей правозащитникам, журналистам, исследователям оказывается не о чем писать и говорить.

Чтобы масштаб и содержание проблемы были понятны, нужен мониторинг — систематический сбор информации о соответствующих процессах и явлениях — и распространение его результатов. В основном позитивный опыт правозащитного мониторинга пока связан не прямо с дискриминацией, а со смежными темами, в первую очередь с отслеживанием языка вражды, преступлений ненависти и применения антиэкстремистского законодательства, который ведет Информационно-аналитический центр «Сова».

Мониторинг этнической дискриминации, даже в том ограниченном объеме, в котором его пытались вести правозащитные организации, чтобы составить специальные обзоры или альтернативные доклады в международные организации, — вещь полезная, поскольку позволяет составить хотя бы приблизительную картину. Зная, что происходит (пусть даже в общих чертах), можно понять, в чем основные причины нарушений прав и насколько массовый характер они носят. Можно

понять динамику происходящего, то есть вовремя увидеть начало какого-то процесса (например, кампаний проверок или фабрикаций уголовных дел) и вовремя среагировать или, наоборот, понять, что за какими-то слухами не стоит ничего серьезного, или что проблема, которая казалась острой, постепенно сходит на нет. Если организация информирована о ситуации, и если все полученные сведения достоверны, то она может уверенно заявлять свою позицию и отстаивать ее.

Для получения более детальных представлений о реальных повседневных проблемах, нужен мониторинг, который ведут, что называется, «на земле». Совсем не обязательно это могут и должны делать специализированные организации или исследователи. Лучше, если на возможные проявления дискриминации постоянно будут обращать внимание организации, занимающиеся положением наемных работников, защитой прав детей, проблемами мигрантов, ассоциации родителей, национально-культурные общества и многие другие.

Мониторинг как род общественной деятельности, в общем, несложен, понятен, и его технологии хорошо описаны в доступных справочниках и методичках. Повторить эти базовые правила полезно, поскольку ими часто пренебрегают даже подготовленные люди.

1. Сведения должны быть достоверными. Прежде всего это означает, что источники сообщений должны быть надежными. Источниками могут служить официальные документы, заявления официальных лиц, сообщения средств массовой информации, рассказы участников или очевидцев событий, непосредственные наблюдения людей, ведущих мониторинг, любые материальные свидетельства: телесные повреждения, следы повреждения или уничтожения имущества, объявления или листовки. Разумеется, сведения должны быть зафиксированы доступными способами: записаны на диктофон или на камеру, сфотографированы, скопированы, занесены на бумагу и т.д.

При сообщении о каком-либо событии, каким бы правдоподобным оно ни казалось, необходимо убедиться, что событие действительно имело место и это не пустой слух. Сведения должны исходить из первых рук, то есть от людей, которые либо сами участвовали в событиях, либо их наблюдали. Очень полезно собирать документы или копии документов: судебных решений, обращений к властям, официальных ответов, официальных распоряжений, нормативных актов. Если по каким-то причинам получение информации из первых рук невозможно, то надо установить, откуда сведения попали к тем источникам, которыми вы пользуетесь. Категорически недопустимо пользоваться анонимными

свидетельствами или данными, якобы восходящими к лицам, которых невозможно установить. Бывает, что при рассказе о каком-то событии в докладе или интервью нельзя называть источник информации в целях безопасности этого источника. Подвергать человека риску нельзя, но необходимо убедиться, что такой человек реально существует, что переданные им сведения достоверны и могут быть проверены.

Требуется оценить, насколько могла исказиться информация при передаче. Особенно критического отношения требуют сообщения средств массовой информации. Искажение необязательно носит умышленный характер — людям свойственно чего-то не понимать, что-то упрощать, забывать, додумывать, давать волю эмоциям. В идеале информация должна подтверждаться сообщениями как минимум из двух независимых источников, то есть нужно удостовериться, что одинаковое сообщение от двух разных людей — это не пересказ одного и того же слуха. Всю полученную информацию требуется проверять.

Сообщения только из одного источника или от единственного участника события (кроме того, кто, собственно, нарушал его права) большой ценности не представляют. Если кто-то утверждает, что сотрудник полиции угрожал ему и оскорблял с глазу на глаз, то этого никто не может подтвердить. Однако ценность таких сообщений, а также сообщений, которые в данный момент невозможно проверить, выше нуля. Они указывают, на что следует обратить внимание в будущем: возможно, человек говорил правду, и такие ситуации могут повториться и впредь. Необходимо быть готовым к тому, чтобы их обнаружить и распознать, — и сомнительное, на первый взгляд, сообщение может быть в этом смысле полезным.

2. Сведения должны быть оперативными. Любая ситуация может быстро меняться. Пользуясь устаревшими сведениями, легко составить неверное представление о проблеме и ввести в заблуждение других. Недопустимо при рассказе о сегодняшней проблеме ссылаться на события, которые произошли несколько лет назад. У любого слушателя или читателя сразу возникнет подозрение, что о происходящем сейчас просто нечего сказать.

3. Информация должна быть правильно квалифицирована. Довольно часто потерпевшие от каких-то злоупотреблений или свидетели в силу незнания, недостаточного понимания или из-за невнимательности неверно толкуют то, что с ними произошло или что они наблюдали. Например, какой-то чиновник в чем-то отказал просителю, а проситель уверен, что его дискриминировали. Не следует сразу доверять такой

оценке. Возможно, проситель неправильно оформил документы, подал их не по адресу или его требования неправомерны. Возможно, речь идет о случайном инциденте или о самостоятельности чиновника. Возможно, отказ вызван какими-то правилами или разъяснениями, как применять тот или иной закон. Возможно, отказы носят выборочный по этническому признаку характер, но, возможно, они касаются всех. Все это необходимо проверять.

4. Информация должна быть полной и всесторонней. Некорректные обобщения и умолчания могут причинить большой вред. Неправильно собирать и распространять информацию только о нарушениях. Картину нужно видеть во всей полноте и четко представлять себе масштаб проблемы. Если жалуются люди, у которых нет прописки (регистрации по месту жительства), то насколько массовый характер носит эта проблема? Недопустимо описывать проблему двух-трех семей (которая тоже важна) как проблему сотен. Если ситуация исправляется, например, если люди постепенно получают легальный статус, то неразумно делать вид, что ничего не происходит, и критиковать власти, как и раньше. Помимо общих соображений о том, что мониторинг должен быть правдив и объективен, надо помнить, что позитивный опыт может пригодиться другим людям для решения их проблем. В общем, необходимо видеть и описывать весь процесс целиком в динамике.

Что еще стоит учитывать при сборе сведений о дискриминации, кроме общих соображений, как надо и как не надо вести мониторинг? Нужно найти и зафиксировать признаки того, что имела место именно дискриминация, а не что-то другое, например, просто нарушение. При таком поиске необходимо последовательно ответить на несколько вопросов.

Можно ли говорить, что имело место разное обращение с людьми, которые находятся в сравнимом положении? Например, чиновники по-разному ответили на одинаковое обращение, владелец предприятия по-разному отреагировал на заявления о приеме на работу, охрана дискотеки пустила внутрь одного подростка и не пустила другого, и т.д.

Чем, по какому признаку отличаются люди, с которыми обошлись по-разному? Было ли различие связано с национальностью, гражданством, акцентом или с уровнем профессиональной подготовки, рекомендациями с прежнего места работы и т.п.?

Какие отмечаются признаки разного обращения по таким основаниям, как национальность, гражданство, внешний облик или язык? Наиболее убедительны какие-нибудь прямые и открытые признаки: нормативный

акт, приказ или заявление официального лица и проч. Вероятность найти такие улики очень мала; как правило, дискриминация проводится скрытно. Но могут встретиться менее явные признаки: частные разговоры чиновников или представителей администрации предприятия о предубеждении в отношении той или иной национальности, свидетельства тех, кто подвергся дискриминационному обращению. Важен бывает сам характер тех или иных действий, например, если полиция и миграционная служба проверяют только дома, где живут представители одной национальности. Менее ценны статистические данные, например, что при сокращении штатов увольнение коснулось только одной национальности, или в полиции или администрации работают только представители большинства, хотя работу там пытались получить многие. К сожалению, такие диспропорции можно толковать по-разному, и они убедительны только в сочетании с другими признаками.

Как можно зафиксировать и впоследствии предъявить признаки разного обращения? Есть ли свидетели, которые готовы давать показания в суде или рассказать о том, что произошло, журналистам? Есть ли люди, готовые пойти к руководству фирмы, к чиновнику, в полицию вместе с теми, кто может подвергнуться дискриминации, и быть свидетелями? Есть ли копии нужных документов (нормативных актов, приказов) или можно ли их получить? Как можно собрать или получить статистические данные, связанные с национальным составом? Можно ли провести наблюдения того, как полиция проводит проверки документов, какие дома посещает и кого останавливает? Наконец, есть ли возможность провести тестинг?

О тестинге следует рассказать подробнее. Этот метод обнаружения дискриминации основан на сравнении. Два добровольца, похожие по своим характеристикам, по очереди обращаются туда, где может иметь место дискриминация: пытаются устроиться на работу, занять столик в ресторане или снять жилье. Сначала обращается человек, относящийся к меньшинству, точнее, той группе, которую в данном месте предположительно дискриминируют. Если он или она получают отказ, точно так же обращается второе лицо, относящееся к большинству или к предположительно не дискриминируемой категории. Если в этом случае следует положительный ответ, то появляются основания подозревать дискриминацию. Ход и результаты тестинга можно зафиксировать свидетельскими показаниями, аудио- или видеосъемкой. В практике российских судов и других государственных органов тестинг совершенно неизвестен (формально нет оснований считать такие доказательства недопустимыми),

и непонятно, какую реакцию может вызвать предъявление его результатов. Но публикация результатов успешного тестинга может повлиять на общественное мнение. Небольшой опыт тестинга в России есть⁷⁹, и есть примеры успешного наблюдения за тем, как работает полиция, и что собой представляют этнически избирательные проверки документов.

Наконец, полезно обращать внимание на ситуации, которые можно охарактеризовать как косвенную дискриминацию. Если признаков разного обращения нет, но имеются основания думать, что какое-либо правило или требование создает особые трудности для людей определенной этнической принадлежности, то хорошо бы понять, как именно возникают эти трудности и по каким причинам было введено соответствующее правило.

Как можно использовать результаты мониторинга? Обстоятельства по конкретному делу можно использовать при подготовке обращения в суд, например, в случае увольнения предположительно по дискриминационным мотивам. Такие же сведения или обобщенные данные по какой-либо проблеме можно использовать при написании жалобы в прокуратуру или административные органы. Если мониторинг показывает какую-нибудь новую негативную тенденцию, то на этой основе можно готовить запросы в государственные органы напрямую или заинтересовать проблемой аппарат регионального или федерального уполномоченного по правам человека. Результатами мониторинга можно поделиться со средствами массовой информации, можно использовать их для публичных выступлений на конференциях и круглых столах или написать доклад для публичного распространения. Чем более выступления обоснованы фактами, тем убедительнее они выглядят.

Есть еще одно условие: процесс мониторинга и публикация результатов не должны причинять вреда тем людям, ради которых эта работа проводится. Ничто не должно делаться против воли тех людей, которых нужно защищать, и во вред их интересам.

⁷⁹ Тестинг использовался в одном проекте Центра этнополитических и региональных исследований в нескольких регионах Поволжья и Урала. См.: Национальные меньшинства. Правовые основы и практика обеспечения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в субъектах Юга Российской Федерации / Под ред. В. Мукомеля. М.: Диполь-Т, 2003.

Затем нужно интерпретировать имеющиеся эмпирические данные и представить их как проблему, которая требует определенного реагирования и решения. И здесь возникают, пожалуй, наибольшие трудности. Общий вектор усилий — убедить людей не увязывать в мышлении и поведении этническую принадлежность других с их личными и социальными характеристиками. Невозможно ожидать, что пропагандой можно изменить мировоззрение большого числа людей и сделать их убежденными правозащитниками. Общая задача скромнее — пытаться сформировать некоторые базовые установки и привычки.

Любой имеет право сколь угодно ценить этническую принадлежность как важный общественный институт вообще и дорожить своей идентичностью в особенности, но при этом люди должны восприниматься как люди со всеми своими чертами, а не как частицы этнических групп («хороших» или плохих» в зависимости от ситуации). В жизни люди сталкиваются с множеством проблем и коллизий, и желательно, чтобы они умели не смотреть на эти проблемы через «этнические очки» и видеть за ними не «межэтнические отношения», а другие, реальные и более простые причины. Но убеждать людей в таких вещах в стране вроде России означает плыть против течения. Это значит бороться со здравым смыслом обывателя, который формируется не личным опытом (как правило, отсутствующим), а социальным окружением, средствами массовой информации, массовой культурой и т.д. Здравый смысл в целом отторгает крайности — агрессию и насилие, но легко вбирает в себя вроде бы безобидные предрассудки и стереотипы. И на это еще накладывается множество расистских и конспирологических мифов. Однако разьяснять такие вещи, хоть и чрезвычайно сложно, но можно. Гораздо проще, конечно, проклинать вообще ксенофобов и экстремистов — здесь ни от кого никаких возражений не последует.

Все осложняется еще и тем, что те организации и те площадки, которые вроде бы созданы для работы против дискриминации и тому подобных вещей, обычно действуют, вольно или невольно, в направлении, противоположном вектору, который, по идее, должен быть присущ антидискриминационной деятельности. Я имею в виду достаточно многочисленные структуры и группы (в том числе работающие под крылом и при поддержке государства), которые развивают «межкультурный диалог», формируют и продвигают позитивный образ этнических культур, реализуют «интернационализм» в русле «патриотического воспитания», «противодействуют экстремизму» и даже кое-где по инерции «развивают

толерантность». Среди этих организаций — довольно большое число национально-культурных обществ и разных этнических зонтичных организаций типа консультативных советов, палат и Ассамблей народов⁸⁰, которые работают в тесной связке с властью и иногда ею финансируются. Толерантность и межкультурный диалог продвигают не только откровенно провластные структуры — есть много относительно независимых общественных организаций, который пытаются прививать толерантность и тому подобное школьникам, молодежи, учителям, журналистам и другим группам. Их активность принимает самые разные формы — тренингов, конференций, фестивалей, совещаний и многого другого.

Как к этой деятельности относиться? Всех нельзя мазать одной краской, разные организации работают по разным методикам. В принципе, в пропаганде фольклора, в совместных обсуждениях и мероприятиях этнических организаций или в развитии толерантности нет и не может быть ничего плохого. Дело в контексте и том, как такая активность преподносится. Возможно, люди часто действуют вполне искренне, но обычно они объективно укрепляют и поддерживают убеждение, что социальные отношения и проблемы должны рассматриваться как жизнь и взаимодействие «этносов». В частности, «толерантность» обычно обобщается тем же «межкультурным диалогом» и своеобразным этнографическим ликбезом. Такой подход закономерно формирует установки, видящие в людях прежде всего представителей их национальностей, а от них остается не очень длинная дистанция до оправдания «регулирования межнациональных отношений» в дискриминационном духе.

Не менее важный эффект — увод внимания в сторону от проблем и их забалтывание. По сути, людям постоянно и успешно внушают, что главное, связанное с этническими вопросами — это развитие культуры, мифическая «напряженность» и происки «экстремистов».

Но надо учитывать и другое: такие организации сложились, они существуют в реальности, у них есть свой круг участников и своя аудитория, они привлекают на свои мероприятия начальство, хотя бы местного и регионального уровня. Стоит ли пытаться использовать возможности этих организаций и участвовать в их деятельности? С одной стороны, позитивных примеров того, чтобы эти структуры кого-то реально защищали или против чего-то конкретно протестовали, почти не известно. Максимум, что им удается сделать, — это получить поддержку этнокультурных

⁸⁰ Общероссийская общественная организация Ассамблея народов России включает в себя более 70 региональных отделений, многие из которых тоже называются Ассамблеями народов. См. www.anrorg.ru.

и просветительских проектов и сохранить, хотя бы частично, школы, где преподаются языки меньшинств. Почему национально-культурные общества в подавляющем большинстве избегают ставить острые вопросы и почему не занимаются проблемами дискриминации (открыто и публично, по крайней мере) — отдельный большой вопрос. Хуже то, что иногда провластные культурные общества на деле поддерживали дискриминацию со стороны властей; например, Центр национальных культур при мэрии Краснодара не имел ничего против гонений на месхетинских турок. Впрочем, если появятся реальные шансы добиться ощутимого положительного результата, выступая против дискриминации и вообще заявляя какие-то серьезные требования, может быть, позиция этнических организаций изменится.

С другой стороны, действительно существуют шансы донести свою точку зрения до людей и если не изменить всю повестку, то хотя бы убедить их ставить перед начальством и обсуждать острые вопросы. Важно только, чтобы энтузиасты могли использовать эти возможности до того, как им надоест вся клоунада. Неочевидно, что удастся далеко продвинуться с организацией типа той, в резолюциях которой одновременно осуждаются русофобия, кавказофобия и толерантность⁸¹, но потери времени и сил гарантированы.

Еще сложнее создавать собственные площадки и организации со своими, а не навязываемыми властью, повестками и задачами. Здесь очень мало специфики, связанной именно с дискриминацией, а больше общих проблем неправительственных организаций. Неправительственные организации слабы, имеют мало ресурсов, уязвимы перед давлением с любой стороны, часто испытывают кадровый голод и держатся только на энтузиазме одиночек. Занятие, мягко говоря, непопулярной деятельностью и пропаганда непопулярных идей их перспектив не улучшают. Но и не сводят возможности к нулю — все-таки в стране, вероятно, есть по-настоящему заинтересованные и вменяемые люди. Практические формы работы, которые касались бы повседневной жизни людей и давали бы для нее какие-то ориентиры, пока не найдены. Возможности для просветительства ограничены и еще более сокращаются. Правовая помощь дает эффект, но только если она не нацелена собственно на дискриминацию, — просто защита конкретных прав, а не равенства, всем понятнее и выглядит реалистичнее.

⁸¹ Что мешает возрождать «единое многонациональное Отечество»? IX Конгресс Ассамблеи народов России // Российская Федерация сегодня. 2011. № 6. С. 30.

Интересны идеи, разрабатываемые организацией Восточно-Европейская сеть общественных миротворческих организаций GPPAC⁸² (в этих инициативах также участвовало «Международное ненасилие»⁸³). Их авторы исходят из того, что ксенофобия, конфликты и дискриминация связаны с тем, что люди, относящиеся к разным группам, имеют ошибочные представления о мотивах и целях поведения друг друга, а ошибки вытекают из того, что люди, во-первых, взаимно изолированы, а во-вторых, воспринимают то, что видят, через призму «этнических» различий. Такие же стереотипы воспроизводят, распространяют и облагораживают газеты, чиновники, разного толка активисты и лидеры, действующие с разных сторон. Все осложняет стремление бороться с ксенофобией, но только не своей, а «других», перекладывая на них ответственность за «напряженность», что только усугубляет проблемы⁸⁴.

Практические предложения заключаются в том, что на всех возможных площадках — от государственных учреждений и консультативных структур, занимающихся этническими вопросами, и организаций журналистов вплоть до локального уровня (дома или микрорайона) необходимо выстраивать системы диалога между теми, кто оказываются по разные стороны этнической разделительной линии, — условно говоря, теми, кто говорит от местного населения и от «мигрантов». Если выстроить механизмы регулярного общения и открытого обсуждения претензий, это не значит, что противоречия и конфликты будут преодолены. Но участники диалога при этом получают возможность видеть друг в друге людей с их проблемами и потребностями, а не «понаехавших» или «ксенофобов».

В принципе, общая идея выглядит перспективной. Безусловно, очень сложно вовлекать людей в конструктивную деятельность на низовом уровне и тем самым менять социальную среду. Трудно, к сожалению, представить, что найдется столько мотивированных людей, которые смогут на локальном уровне создать и поддержать в рабочем состоянии столько площадок для диалога, и что найдется столько желающих в этом диалоге участвовать. И следует также помнить, что общий фон таким инициати-

⁸² Восточно-Европейская Сеть Общественных Миротворческих Организаций GPPAC (<http://www.easteuropeppac.siteedit.su/>; дата обращения 18.09.2012); СМИ о ксенофобии и этноэкстремизме (<http://www.dialogsmi.siteedit.su/home>; дата обращения 18.09.2012).

⁸³ Региональная общественная организация содействия укреплению мира «Международное ненасилие» (<http://ni-russia.org>; дата обращения 18.09.2012).

⁸⁴ Савин Игорь. Сценарий во всех случаях до мелочей схож // СМИ о ксенофобии и этноэкстремизме. 2011. 12 июля (<http://www.dialogsmi.siteedit.su/home/2001/2>; дата обращения 15.09.2012)

вам не благоприятствует. Вопреки всем казенным заявлениям, реальная государственная политика направлена не на интеграцию мигрантов, а на их изоляцию от принимающего общества, которую, безусловно, создают и усугубляют все многочисленные запреты и барьеры.

Есть еще одно направление, не связанное напрямую с этнической дискриминацией, — это возможность прививать людям представление о равенстве и равном достоинстве людей там, где это связано не с этничностью, а с менее раздражающими темами — дискриминацией по признаку места жительства, пола, возраста или инвалидности.

Под конец этого тематического блока — повторное важное замечание. Те, кто как-то пытаются открыто и публично заниматься проблемами дискриминации или выступать в поддержку меньшинств, легко могут подпасть под действие антиэкстремистского законодательства или статьи о клевете, возвращенной в Уголовный кодекс в 2012 году. Примеры уже есть. Так, 21 августа 2012 г. Инзенский районный суд Ульяновской области признал экстремистской статью Василия Бокина «Остановить геноцид», опубликованную в июле 2009 года в газете «Наш голос», которую В. Бокин же редактирует⁸⁵. Статья «Остановить геноцид» посвящена проблемам обучения эрзянскому языку, выражает озабоченность тем, что мордовское население утрачивает свой язык, и содержит резкие высказывания в адрес мордовских учителей и родителей, не обучающих детей родному языку.

И последнее. Чего, собственно, можно реально ожидать в качестве результата полезной деятельности против дискриминации? Варианты с радикальным изменением внутренней политики или законодательных новаций при существующей системе, как я уже писал, не рассматриваются. Вероятность проявления массовой гражданской солидарности тоже пока лежит за пределами реальности.

Результатом может считаться изменение в поведении отдельных людей, от которых зависят другие люди. Иными словами, если какой-то чиновник или предприниматель меняет взгляды на жизнь,

⁸⁵ Статья «Остановить геноцид» признана экстремистской // Центр «Сова». 2012. 6 сентября (<http://www.sova-center.ru/misuse/news/persecution/2012/09/d25226/>; дата обращения 15.09.2012); Экстремизм по-инзенски. Заявление Правозащитного Центра «Мемориал» // Правозащитный центр «Мемориал». 2012. 21 августа (<http://www.memo.ru/d/126158.html>; дата обращения 15.09.2012).

не дискриминирует сам и мешает дискриминировать другим, то это, безусловно, позитивный результат.

Безусловно, позитивный результат, если люди становятся более чувствительными к самой теме дискриминации вообще и пытаются решить такую проблему, когда сами с ней сталкиваются. Идеальный расклад — если те, кто считают себя пострадавшими, без промедления фиксируют все возможные доказательства, вместе с юристами или правозащитниками используют все возможные правовые средства, предадут случай огласке, при этом добиваются своего; дело приобретает резонанс и хоть немного, но влияет на общественное мнение. Каждый успех, кроме того — это пример на будущее и возможная модель для подражания.

Очень хорошим достижением было бы, если бы общественники и просто активные люди научились выявлять и разрешать такие, в принципе, простые ситуации, как отказы пускать кого-то в общественное место типа кафе или дискотеки, дискриминационные отказы в приеме на работу (особенно если это систематическая практика), разделение детей по национальному признаку в школе, неоказание медицинской помощи и т.п.

При наличных обстоятельствах подобные возможности выглядят слабыми, но все-таки реальными. Успешный исход в конкретной ситуации зависит от многих условий, которые не всегда гарантированы, и непросто в случае успеха в одном месте обеспечить его массовость и повторяемость в других. Однозначное восприятие успеха общественным мнением тоже остается под вопросом, учитывая степень доверия к судебной системе и вообще государственной машине. Но, возможно, затраченные усилия могут оправдаться.

Хороший результат в российских условиях — это не только улучшить ситуацию, но и не сделать ее хуже. Борьба за равенство и против дискриминации — такая область деятельности, где существует много соблазнов и велика вероятность ложных ходов, злоупотреблений и манипуляций. Большие риски создает соблазн толковать как дискриминацию реальные или мнимые различия в социальных показателях между этническими группами. В России есть желающие поиграть в этнический популизм и представить те или иные, надуманные или нет проблемы как отношения между этническими группами. Для одних проблемы представляются как «угнетение» русскими нерусских; для других, наоборот — ущемление русского народа. В конце 1980-х — начале 1990-х годов были заметнее первые. В последние годы, наоборот, миф об особо бедственном положении русских становится

частью здравого смысла и элит, и обывателей. Самые разные деятели — от официальных фигур до части несистемной оппозиции и от ультраправых до умеренно левых — пытаются использовать этот миф, чтобы добиться массовой поддержки. Многие общественные фигуры от этого, по-видимому, далеки, но не хотят плыть против течения или просто бездумно повторяют чужие клише⁸⁶. Зараза прилипчива. Даже Михаил Ходорковский в одной из программных статей счел нужным проехаться по «*безграмотным, нелегальным мигрантам, неспособным и не желающим интегрироваться в российское общество*» и подчеркнуть важность «*защиты прав коренного русского народа*»⁸⁷.

С другой стороны, та этническая, федеративная и миграционная политика, которая проводилась в последние 20 лет, означала подавление и унижение для многих национальностей и элитных групп, готовых высказаться от их имени. Наивно думать, что при изменении обстановки все это так или иначе себя не проявит.

Этнический популизм может взять на вооружение (и уже берет) логику и аргументацию, близкую к антирасистским идеям, а именно утверждениям, что одни этнические или расовые группы «системно» или «структурно» «подчиняют» или дискриминируют другие. Соответственно, многие, даже продвинутые, люди такие доводы о «справедливости» могут совершенно искренне воспринять всерьез. С другой стороны, популизм обоих толков в период нестабильности действительно может стать важной общественной силой. И сейчас сложно представлять, кто, как, под давлением каких обстоятельств и какую именно разновидность популизма («про»- или «антирусскую») захочет взять в союзники⁸⁸.

⁸⁶ «Тупое следование международной демократической процедуре»; «импортированная с национальных окраин в Центр преступность»; «этнические сообщества, контролируемые различными экономическими зонами и защищающиеся от государства иерархической национальной структурой», «интернациональные митинги начинают выглядеть антирусскими». См.: Митрофанов Сергей. Политика управляемого насилия // Полит.ру. 2010. 19 декабря (<http://www.polit.ru/author/2010/12/19/mitr191210.html>; дата обращения 15.09.2012).

⁸⁷ Ходорковский Михаил. Между империей и национальным государством. Национализм и социальный либерализм // Новая газета. 2012. 15 июня.

⁸⁸ Есть еще возможность рассмотрения этнических неравенств с левых позиций — как части более широких проблем эксплуатации и несправедливости в распределении власти и собственности. В будущем также не исключены попытки движений левого толка включить лозунги этнического равенства в их повестку борьбы за социальную справедливость. Оценивать, насколько высока вероятность таких сценариев и как они могут реализовываться, я бы охотно предоставил другим авторам, лучше знакомым с левыми активистами. Замечу лишь, что националистический популизм любых толков с большей вероятностью поглотит левых, чем наоборот.

Остается только надеяться, что у людей хватит ума сообразить, что такие идеи без всякого преувеличения означают разжигание розни и что, вступив на такую скользкую дорожку, вернуться и «отыграть назад» будет едва ли возможно. Вывод: лучше вообще не трогать тему этнического равенства и недискриминации, чем в любой форме продвигать представления о существовании принципиально «доминирующих» и принципиально «подавляемых» этнических групп. Правозащитной же ответственности, чтобы не вступить в липкую и дурно пахнущую субстанцию, лучше держаться подальше от всяких национально-освободительных идей и в любом случае стараться отделять дискриминацию как определенные действия от реальных или мнимых структурных неравенств.

Заклучение

В мире выработано несколько близких и отчасти пересекающихся подходов к толкованию и пониманию того, что есть равенство по этническому и расовому признаку; ключевой из подходов связан с понятием дискриминации. На основе этих подходов созданы правовые и политические механизмы защиты людей от дискриминационного обращения, а также преодоления и предотвращения наиболее явных и вызывающих недовольство неравенств. Все эти средства — инструменты ограниченного действия, и от них не следует ожидать больше того, что они могут обеспечить, каждый в достаточно узкой области. Социальные процессы, из-за которых возникают и сохраняют неравенства, очень сложны и разноплановы, и их невозможно целиком остановить или отменить по воле государства. Кроме того, базовые подходы к пониманию неравенства не могут учитывать все нюансы меняющейся и сложной реальности. Поэтому, с одной стороны, они требуют постоянного уточнения, переосмысления и адаптации к новым условиям, а другой — создают риски искаженного толкования, которое вызывает к жизни новые потенциальные проблемы.

Конструктивное осмысление неравенства по этническому признаку и сколько-нибудь действенная защита от дискриминации возможны только в сложно организованном обществе с развитыми правовыми институтами, активным гражданским обществом и ответственной, достигнувшей определенного моральной и интеллектуальной зрелости элитой. И хотя формально общества и государства, организованные по-другому, могут заимствовать идеи и механизмы, нацеленные на обеспечение равенства, результативность этого заимствования вызывает сомнения. Отсутствие эффективных государственных институтов, крайне низкий уровень доверия к праву и судебной системе, деморализация элиты, отсутствие гражданского общества и крайняя мифологизированность общественного сознания — все это делает сомнительными попытки обеспечения этнического равенства и борьбы с дискриминацией. При этом нельзя отрицать возможность частных и локальных успехов в защите от дискриминации отдельных людей или в успешной пропаганде прогрессивных идей для каких-то узких целевых групп.

Общий вывод таков. Противодействие дискриминации и осмысленные дискуссии об этническом и расовом равенстве требуют зрелого общества с развитыми правовыми институтами, ответственной элитой и достигнутого в обществе осознанного согласия по некоторым ключевым вопросам о ценности личной свободы и достоинства, о правах

человека и о равенстве. Пока в России не созданы такие условия, думать о системной борьбе с дискриминацией означает примерно то же самое, что строить дом с крыши. Возникнет регулярное и некоррумпированное государство с устойчивым правопорядком, появится интеллектуально и морально продвинутое общество — тогда можно будет говорить о создании каких-то новых реально работающих механизмов, а не об имитациях или о новых инструментах отъема денег или давления на неугодных.

Следует еще учесть, что то, что можно назвать дискриминацией, — как правило, не самостоятельное явление, а сопутствующее обстоятельство других проблем, в частности, коррумпированности судов и правоохранителей, отсутствия цивилизованного рынка жилья, репрессивной, архаичной и неэффективной системы паспортного и миграционного учета. Логично стараться при этом в первую очередь решать основные, а не вторичные проблемы. Что касается защиты конкретных людей, то чаще всего требуется восстановление их конкретных нарушенных прав, а не малореалистичное оспаривание дискриминации как таковой.

Следует еще помнить о возможностях злоупотреблений, связанных с идеями равенства и недискриминации, а именно о возможностях риторически представить реальные или надуманные социальные проблемы и диспропорции как «дискриминацию» и несправедливость одних этнических групп по отношению к другим. Популизм, эксплуатирующий такие объяснительные схемы, может стать реальной силой, и самая, пожалуй, важная антидискриминационная задача состоит в том, чтобы его не допустить.

Об Информационно-аналитическом центре «СОВА»

Центр был создан в октябре 2002 года.

Его работа отражается на сайте <http://sova-center.ru>, разделы которого обновляются ежедневно и активно. Информацию о Центре и краткие ежегодные отчеты можно найти на странице «О нас».

Тематика разделов сайта:

«Расизм и ксенофобия» – проявления радикального национализма и этноксенофобии, противодействие им со стороны государства и общества.

«Религия в светском обществе» – межконфессиональные отношения, многообразные коллизии между институтами светского общества и религиозными объединениями.

«Неправомерный антиэкстремизм» – злоупотребления антиэкстремистским законодательством, влекущие неправомерное ограничение гражданских свобод.

Общий принцип работы разделов сайта: новости, аннотации публичной полемики, документы и собственные публикации структурируются тематически, даются ссылки на максимум полезных источников.

На сайте можно ознакомиться с нашей статистикой преступлений ненависти и уголовного правоприменения, как правомерного, так и неправомерного, в сфере действия антиэкстремистского законодательства.

На сайте можно подписаться на ежедневную рассылку по всему сайту или по любому разделу.

Центр «СОВА» открыт для информационного сотрудничества с государственными и общественными организациями, СМИ и отдельными гражданами.

Наши контакты

Почтовый адрес: 101000, Москва, Лучников пер. д.4, под. 3, к. 2.

Тел./ факс: (495) 517-92-30

E-mail: mail@sova-center.ru