

Центр проблемного анализа и государственно-  
управленческого проектирования

---

# **Правовое противодействие расовой, национальной, религиозной дискриминации**

Москва  
Научный эксперт  
2009

УДК 341.215.4

ББК 67.412.1

П 89

**Авторский коллектив:** В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, В.Э. Багдасарян, А.В. Бутко, М.В. Вилисов, И.Ю. Колесник, О.В. Куропаткина, И.Б. Орлов, Е.С. Сазонова, А.Ю. Ярутич

**П 89 Правовое противодействие расовой, национальной, религиозной дискриминации.** Монография — М.: Научный эксперт, 2009. — 224 с.

ISBN 978-5-91290-054-9

В научной монографии представлена необычная цепочка исследований и результатов. Авторы не только изучили вопрос о равенстве прав и свобод человека и гражданина в России независимо от расы, национальности или отношения к религии, но, выявив проблемы, которые затрудняют достижение общественного блага, разработали проекты федеральных законов, их устранивающих. Авторами была разработана специальная методология, гарантирующая работоспособность законов и имеющая универсальный характер. Законы оформлены в соответствии с требованиями Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов Аппарата Государственной Думы от 18 ноября 2003 г. № вн2–18/490 и готовы для внесения в порядке законодательной инициативы.

Издание предназначено для депутатов Государственной Думы и иных субъектов права законодательной инициативы, работников органов исполнительной власти, политиков, государственных служащих, общественных деятелей, представителей национально-культурных автономий, научных работников, а также всех интересующихся проблемами дискриминации.

**УДК 341.215.4**

**ББК 67.412.1**

ISBN 978-5-91290-054-9

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2009

# Содержание

<b>Введение</b> .....	5
<b>Глава I. Методология разработки эффективного закона</b> .....	21
1.1. Общая методология законопроектирования .....	21
1.2. Ценностные цели закона .....	23
1.3. Субъекты интересов в поле действия закона.....	24
1.4. Основные понятия.....	25
<b>Глава II. Российский опыт предотвращения расовой, национальной и религиозной дискриминации</b> .....	28
2.1. Факты национальной и религиозной дискриминации существуют .....	33
2.2. Возможности и действия властей по предотвращению дискриминации.....	45
2.3. Возможности и действия общества по предотвращению дискриминации.....	72
<b>Глава III. Проблемы, требующие правового регулирования в сфере предотвращения дискриминации по признакам расы, национальности или отношения к религии</b> .....	82
3.1. Проблемы дискриминации на уровне человека (личности).....	82
3.2. Проблемы дискриминации на уровне социальных групп интересов.....	83
3.3. Проблемы дискриминации на уровне общества .....	84
3.4. Проблемы дискриминации на уровне государства.....	85
<b>Глава IV. Мировой опыт предотвращения расовой, национальной и религиозной дискриминации</b> .....	86
4.1. Нормы международного права .....	86
4.2. Опыт зарубежных стран в сфере предотвращения дискриминации .....	112

<b>Глава V. Государственно-управленческие решения проблем в сфере предотвращения дискриминации по признакам расы, национальности или отношения к религии</b> .....	139
5.1. Концепты решений проблем в интересах человека (личности) .....	139
5.2. Концепты решений проблем дискриминации для социальных групп интересов.....	141
5.3. Концепты решений проблем дискриминации в интересах общества .....	141
5.4. Концепты решений проблем дискриминации в интересах государства .....	142
<b>Глава VI. Проект федерального закона «О предотвращении дискриминации по признакам расы, национальности или отношения к религии»</b> .....	144
6.1. Проект федерального закона «О предотвращении дискриминации по признакам расы, национальности или отношения к религии» .....	144
6.2. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О предотвращении дискриминации по признакам расы, национальности или отношения к религии» .....	188
6.3. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О предотвращении дискриминации по признакам расы, национальности или отношения к религии» .....	190
6.4. Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О предотвращении дискриминации по признакам расы, национальности или отношения к религии» .....	194
<b>Заключение</b> .....	195
<b>Литература</b> .....	197
<b>Сведения об авторах</b> .....	221

## Введение

Причиной, по которой был проведен анализ в сфере предотвращения национальной, религиозной и расовой дискриминации в России, стали полученные результаты исследования «Государственная политика вывода России из демографического кризиса», изданные в виде монографии Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в 2007 г.<sup>1</sup>

В результате скрупулезного анализа всего комплекса факторов, которые влияют на демографическую обстановку в стране, было выявлено, что причины российского демографического кризиса скрываются не только и не столько в материальной сфере (экономический кризис, социальная неустроенность, уровень жизни), сколько в эрозии традиционных смыслов российской жизни, идейно-духовном опустошении, отсутствии сплачивающей российскую нацию национальной идеи, подмене присущих российской цивилизации ценностных кодов иными кодами, навязываемыми извне, в искажении сущности российской государственности, успешной только тогда, когда в ней воплощаются многовековые традиции, ценности русских цивилизационных накоплений, специфическая природа уникального, интегрирующего разные народы типа государства.

Важным основанием для работы было и то, что Россия, подписавшая многие международные документы по правам человека, обязана следовать международным принципам и создавать действенные и эффективные механизмы реализации этих прав.

Среди подобных документов, подписанных Российской Федерацией, необходимо выделить следующие: Устав Организации Объединенных Наций, Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию Международной организации труда относительно дискриминации в области труда и занятий, Конвенцию ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, Европейскую конвенцию о защите прав человека и

---

<sup>1</sup> Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная политика вывода России из демографического кризиса. М.: Научный эксперт, 2007.

основных свобод, Европейскую рамочную конвенцию по защите национальных меньшинств, Конвенцию СНГ о правах и основных свободах человека.

Устав Организации Объединенных Наций исключает расовую, политическую, религиозную и другие виды дискриминации в международных отношениях (ст. 55, 62 и 73). В 1948 г. Всеобщей декларацией прав человека были запрещены все формы расовой и другой дискриминации.

В соответствии со ст. 1 Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., под расовой дискриминацией понимается «...любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной и культурной или любых других областях общественной жизни». Аналогичные формулировки приводятся в Конвенции Международной организации труда относительно дискриминации в области труда и занятий 1958 г. и Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г.

Следует специально отметить, что «расовая дискриминация» в западных странах и в международных организациях понимается широко — как результат проведения различий по признакам происхождения или групповой (этнической) принадлежности, а не просто по критерию антропологического типа или цвета кожи. Таким образом, в соответствии с Международной конвенцией 1965 г., дискриминация может признаваться существующей только при одновременном наличии двух элементов — проведения различий по определенным критериям, в данном случае этнической принадлежности или происхождения, цвета кожи, и ограничения любых возможностей для того, в отношении кого эти различия проводятся, пользоваться на равных началах основными правами и свободами.

Помимо указанных актов международного права, подписанных Российской Федерацией, существуют и другие международные обязательства, участником которых Россия еще не является (они

касаются в основном вопросов получения гражданства и предотвращения дискриминации в сфере трудовых отношений), ратифицировать которые нашему государству следовало бы уже давно. К таким международным документам, в частности, относятся:

- Европейская социальная хартия (уже принято решение о ее ратификации);
- 12-й Дополнительный протокол к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод;
- Конвенция ООН 1990 г. о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей;
- Европейская конвенция о гражданстве 1997 г.;
- Статут Международного уголовного суда;
- Конвенция Международной организации труда № 97 о трудящихся-мигрантах.

Что же говорит о дискриминации российское законодательство? В соответствии с ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации, гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина, независимо от расы, национальности, отношения к религии.

Реализация данной конституционной гарантии равенства прав и свобод человека и гражданина означает принятие целой системы мер со стороны государства. Однако, несмотря на то, что множество законодательных актов содержат нормы о недопустимости дискриминации по признакам национальности, расы, религии, без детального определения нормативных процедур на практике очень сложно, а порой практически невозможно доказать наличие дискриминационных действий.

В действующем российском законодательстве не раскрывается понятие «дискриминация», не закреплены сферы, в которых она может иметь место, отсутствует механизм борьбы с фактами расовой, национальной, религиозной дискриминации. Указанные пробелы в правовом регулировании превращают запрет дискриминации в декларацию, следствием чего является невозможность использования правового механизма при защите конституционных прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности и религии.

В частности, не существует единого мнения относительно того, в каких именно случаях следует считать преступление со-

вершенным по мотивам национальной или расовой ненависти. С одной стороны, это возможно лишь тогда, когда виновный желал своими действиями разжечь национальную или расовую вражду и совершил преступление именно с этой целью. С другой стороны, этоотягчающее обстоятельство (или квалифицирующий признак) должно применяться также и в тех случаях, когда доминирующим побуждением выступает стремление виновного учинить физическую расправу над потерпевшим в связи с его расовой и/или национальной принадлежностью или вероисповеданием и тем самым унижить честь и достоинство определенной расы, национальности или религии.

Вторым основанием работы стало понимание того, что вывод страны из системного демографического кризиса (в рамках исследования которого и стала очевидной данная работа) связан с восстановлением роли традиционных, на цивилизационном уровне сформированных *российских* оснований жизнедеятельности общества, государства, экономики, культурных, общественных, государственных и иных ценностных накоплений.

Российские основания государственности предполагают, что наша страна — многоконфессиональна и многонациональна. Обратим особое внимание на последний термин. Он может пониматься по-разному в зависимости от того, образован ли он от слова «национальность» или от слова «нация».

**Национальность** — принадлежность человека к этнической общности, характеризующейся единством языка, культуры, традиций, обычаев, образа жизни.

**Нация** (от лат. *natio* — племя, народ) — социально-экономическая и культурно-политическая общность людей, сложившаяся в результате становления государства; фаза развития этноса (по ступеням: род — племя — народность — народ — нация), в которой данный конкретный этнос обретает суверенитет и создает собственную полноценную государственность. Может рассматриваться как форма этнической жизни индустриальной эпохи.

Есть иная точка зрения: нация создает государство для своих нужд, при этом сама нация понимается как «суперэтнос», т. е. множество взаимосвязанных народов и народностей, относящихся друг к другу с положительной комплементарностью.

## Сведения об авторах

**Сулакшин Степан Степанович**, доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор, генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Багдасарян Вардан Эрнестович**, доктор исторических наук, профессор, эксперт Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Бутко Андрей Владимирович**, эксперт-юрист Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Вилисов Максим Владимирович**, кандидат политических наук, заместитель генерального директора по науке Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Колесник Ирина Юрьевна**, эксперт-юрист Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Куропаткина Оксана Владимировна**, научный сотрудник Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Орлов Игорь Борисович**, доктор исторических наук, профессор, эксперт Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

**Сазонова Елена Сергеевна**, эксперт-юрист Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Ярутич Анастасия Юрьевна**, эксперт-юрист Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.