

Александр ОСИПОВ

Москва

Дискриминация по этническому признаку против мигрантов в Российской Федерации

Александр Геннадьевич Осипов — кандидат исторических наук, научный сотрудник Института этнографии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая (Москва). Область его профессиональных интересов: этнография (культурная антропология) тюркоязычных народов, права мусульманских меньшинств Северного Кавказа (месхетинских турок, курдов, хемшилов), концепции в национальной политике современной России. А. Г. Осипов является активным участником Правозащитного центра “Мемориал”. В 1996 году, совместно с О. И. Череповой, им был опубликован доклад о положении месхетинских (ахалцыхских) турок в Краснодарском крае. Публикуется доклад, прочитанный на Конференции по проблемам беженцев в России, Берлин, 6 — 9 ноября 1997. 3rd Annual Human Rights Conference, Deutsch-Russischer Austausch e.V. Evangelische Akademie Berlin-Brandenburg, Heinrich Boell Foundation.

БЫЛО бы величайшей самонадеянностью пытаться дать полный и детальный анализ проявлений этнической дискриминации в современной России. Во-первых, дискриминация есть сложнейшая теоретическая проблема, а я не являюсь большим специалистом в этой области. Во-вторых, проблемы дискриминации в нашей стране практически не изучены, и даже сама постановка вопроса о дискриминации остается непривычной. Академические круги и официальные лица предпочитают говорить о предметах, имеющих к реальным процессам в этой области достаточно отдаленное отношение — о “межэтнических конфликтах”, о “регулировании межнациональных отношений” и пр. Поэтому изложенное далее — это не более чем попытка продемонстрировать и систематизировать предварительные результаты наблюдений, проведенных в рамках программы Правозащитного Центра “Мемориал”, посвященной проблемам дискриминации в РФ.

Необходимо четко очертить предмет изложения. Речь в данном случае идет не о расовой дискриминации вообще, а о ситуациях дискриминации людей по этническому или расовому признаку, возникающих в связи с перемещением этих людей в пространстве — со сменой места жительства или места временного пребывания в России. Особо выделять в этой связи беженцев и вынужденных переселенцев из общей массы просто въезжающих в страну и просто передвигающихся по стране лиц не очень разумно, поскольку дискри-

минационные ситуации, которые касались бы только вынужденных мигрантов, являются редким исключением.

Основные модели дискриминации в России, связанной с миграцией

Если понимать предмет нашего рассмотрения строго в соответствии с буквой Всемирной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ВКЛФРД), то дискриминация существует при обязательном наличии двух признаков: 1) проведении различий по расовому (этническому и пр.) признаку; 2) умалении или ограничении вследствие этого возможности пользоваться на равных основаниях правами и свободами.

В своей работе мы, сотрудники программы Правозащитного Центра, используем типологизацию интересующих нас ситуаций, основанную на характере субъекта ответственности. Разумно выделить три основных типа: а) случаи, когда претензии можно предъявлять власти (государству и местному самоуправлению) и ее агентам; б) случаи, когда претензии реально могут быть предъявлены частным лицам и негосударственным организациям (в основных аспектах это близко к категории “индивидуальной” или “изолированной” дискриминации¹); в) ситуации, когда субъект ответственности в принципе не может быть установлен, т. е. когда дискриминация рутинизирована и является результатом множества действий разных лиц, каждое из которых в отдельности не может быть доказательно отнесено к дис-

криминационным, или когда неравенство социальных позиций разных категорий населения становится результатом процедур или процессов, нейтральных в этническом или расовом отношении и не вводящих не оправданных ситуаций ограничений по другим критериям. В Великобритании это именуется обычно “косвенной”, а в США “институциональной” дискриминацией.²

Похожая и удобная для нашей работы типологическая схема была предложена Фрэдом Пинкусом, который называет три типа дискриминации: 1) “индивидуальная”, которую проводят частные лица и малые группы; 2) “институциональная”, т. е. осознанные действия, проводимые организованными структурами, в частности государственными институтами и их агентами; 3) “структурная” дискриминация — нейтральные и не вводящие ограничений действия и процедуры, следствием которых является неравенство возможностей лиц, относящихся к разным группам. Модели (1) и (2) описывают осознанные и намеренные действия, модель (3) — непреднамеренные.³

Как упомянуто ранее, в данном случае будем анализировать ситуации, подпадающие под определение типа (2). Случаи “индивидуальной” дискриминации (тип (1)) против мигрантов в России существуют, но они плохо изучены и никем не воспринимаются как существенная проблема. Можно найти примеры типа отказов в найме жилья, попыток руководства сельскохозяйственных предприятий “выдвинуть” со своей территории иноэтничных переселенцев, отдельных актов насилия и прочее, но оценить их распространенность пока затруднительно. Что касается типа (3), то он будет рассмотрен далее.

Каковы же основные типы институциональной дискриминации по этническому признаку, проводимой властью и ее агентами и направленной против лиц, меняющих место жительства и пребывания? Предложенный далее список не является исчерпывающим, в нем приводятся те ситуации, которые в настоящий момент, по нашим наблюдениям, наиболее важны.

А. Прямая организованная дискриминация. Дискриминация является прямой, т. е. связанной с нормативным установлением ограничений или предпочтений именно по этническому признаку.

Положение месхетинских турок в Краснодарском крае. Более 13 тыс. турок, вынужденно покинувших Узбекистан в 1989 — 1990 гг. и искавших убежища на территории Краснодарского края, по решению краевых властей не получили прописки (постоянной регистрации), что повлекло за собой серьезные ограничения в пользовании основными правами и свободами. Вопреки законодательству РФ месхетинцы не признаются российскими гражданами, в отношении месхетин-

цев ограничены права собственности (оформление и, соответственно, распоряжение и пользование недвижимостью, автотранспортом и др.), трудовые, политические права, право пользования социальным обеспечением, доступ к образованию, права в области семейно-брачных отношений и пр.⁴ Краевыми властями (в 1992 г. и 1996 г.) дважды выпускались нормативные акты, определявшие месхетинских турок в качестве объекта особой политики, на практике влекущей за собой ограничения, а также меры фискального и карательного характера, не распространяемые на лиц, относящихся к другим группам. Официальные должностные лица краевой и районных администраций, как следует из ряда официальных документов и публичных заявлений, признают, что цель проводимой в отношении месхетинцев политики — стимулировать их выезд из края, создав им невыносимые условия жизни.⁵

Воспрепятствование властями Республики Северная Осетия — Алания возвращению беженцев ингушской национальности на территорию Пригородного района. До настоящего времени реализация планов возвращения беженцев в места своего постоянного проживания блокируется главным образом руководством РСО-А. Власти РСО-А реально не обеспечивают безопасность беженцев, вернувшихся в места прежнего проживания. В тех нескольких населенных пунктах, где ингушское население осталось или куда оно смогло вернуться, преднамеренно создаются тяжелые условия жизни — люди оказываются без работы, практически в условиях блокады.⁶

Создание властями ряда республик Северного Кавказа (Адыгея, Кабардино-Балкария) преимущественных условий в получении права на постоянное проживание на территории этих республик для лиц, принадлежащих к так называемым титульным национальностям этих республик и прибывающих из-за их пределов, при серьезном ограничении этого права для лиц иной этнической принадлежности. В нормативных документах привилегированная категория определяется как “соотечественники” (например, в Постановлении Парламента КБР “О некоторых мерах регулирования миграции в Кабардино-Балкарской Республике” №17-П-П от 5.05.94.), на практике проводится деление по этническому признаку.⁷

*Директивная телеграмма, разосланная от имени руководителя Федеральной миграционной службы РФ Татьяны Регент территориальным органам ФМС 27 декабря 1994 г., с запретом регистрировать чеченцев в качестве вынужденных переселенцев. Это указание действовало до 31 января 1995 г.*⁸

Б. Преднамеренная косвенная дискриминация. Этот тип следует назвать именно так, поскольку устанавливаются ограничения, не связан-

ные напрямую с этнической принадлежностью, действующие непропорционально на разные этнические группы и являющиеся частью стратегии, проводимой властями с целью ограничения социальных возможностей определенных категорий населения.

Пока можно подобрать только один пример. В Краснодарском и Ставропольском краях установлены своеобразные цензы оседлости. Человек может получить прописку (право на постоянное проживание) в Краснодарском крае, если у него в крае есть родственники, живущие там более 10 лет.⁹ В Ставропольском крае аналогичный ценз (наличие тесных связей с краем) составляет 5 лет.¹⁰ В ряде районов Краснодарского края разрешается прописка на жилой площади супруга жены (мужа), прибывшей (прибывшего) из страны, входящей в СНГ (исключая Белоруссию), только в том случае, если с момента регистрации брака прошло более 5 лет.¹¹ Сотрудники краевой и районных администраций не скрывают, что эта мера направлена главным образом против меньшинств — армян, грузин, курдов. Считается, что доля меньшинств особенно высока среди мигрантов последних лет. Иную мотивацию вводимым ограничениям трудно подыскать, и они вполне соответствуют стратегии борьбы за “этническую чистоту” населения, или, как еще выражаются, “за сохранение этнодемографического баланса”.¹²

В. Институциональное провоцирование дискриминационного поведения. Этот тип наиболее распространен и от него страдает наибольшее число людей. Модель имеет следующие необходимые элементы: формальное ограничение по признаку иному, чем этническая принадлежность (в данном случае — месту жительства), гибкое формулирование запрета или ограничения, дающее исполнителям определенный простор для толкования, идеологическая ситуация, легитимизирующая ограничения или предпочтения по этническому (расовому) признаку. Важным, но не обязательным компонентом выступает также материальный (легальный или формально нелегальный, но в реальности допускаемый) стимул дискриминационного поведения.

В современной России существует прямая институциональная дискриминация по признаку места жительства. Если я, постоянно проживая в одном регионе и имея постоянную регистрацию в этом регионе, оказываюсь в другом регионе, то я реально лишаюсь очень многих прав гражданина. Я могу восстановить эти права, если получу постоянную регистрацию на новом месте, но: а) для этого нужно переселиться на новое место, б) получение постоянной регистрации носит вопреки федеральному законодательству разрешительный характер, т.е. мне могут и не разрешить сменить место жительства. Если я переезжаю на

новое место временно, то я обязан там зарегистрироваться в милиции в течение трех дней. Если речь не идет о проживании в гостинице, то это довольно сложная и утомительная процедура. Если я не получаю временной регистрации, то становлюсь правонарушителем и меня может оштрафовать любой сотрудник милиции. Этот порядок введен федеральным законом и регламентирован постановлением правительства и рядом инструкций МВД. Замечу, что на практике во многих регионах я могу находиться таким образом вне места своего постоянного проживания не более 45 суток, для продления пребывания нужно получать особое разрешение в порядке исключения.

Во многих местах серьезной проблемой стало избирательное и непропорционально частое задержание сотрудниками милиции лиц, относящихся к так называемым визуальным меньшинствам (т.е. отличающимся по антропологическому типу от основной массы населения, прежде всего, выходцам с Кавказа и из Средней Азии), а также незаконное и неспровоцированное применение насилия к задержанным.¹³ Очевидно, что визуально отличающийся от основной массы населения человек с большой долей вероятности может оказаться приезжим, соответственно возрастает и вероятность того, что этот человек не прошел процедуру регистрации временного пребывания. Следовательно, у сотрудника милиции появляется формальное основание провести проверку документов и задержание. Задержанного можно оштрафовать, и у сотрудников правоохранительных органов есть для того косвенный стимул — деньги от подобных штрафов идут в специальные внебюджетные региональные и муниципальные фонды, которые расходуются на нужды структур МВД (в Краснодарском крае — и организаций, именующих себя “казачьими”). Есть и прямой стимул — у задержанного можно вымогать взятку, угрожая ему, к примеру, задержанием на большой срок или депортацией (российское законодательство позволяет задерживать “для выяснения личности” на срок до 48 часов без санкции прокурора, а найти для этого повод, как показывает практика, несложно).

Некто Н., курд по национальности, живущий в станице Пятигорской (сельский округ, административно подчиненный городу Горячий Ключ Краснодарского края), в мае 1997 г. приезжает в гости к родственнику, живущему в поселке Джубга, что в 45 км от Горячего Ключа. На второй день Н. идет в магазин за сигаретами. Его останавливает сотрудник милиции, Н. предъявляет ему паспорт, где указано, что Н. постоянно живет в соседнем районе. Сотрудник милиции задерживает Н. как лицо, нарушающее паспортный режим и проживающее без регистрации по месту

пребывания. Н. сажают в каталажку, и родственникам приходится его оттуда буквально выкупать. Объяснения Н. о том, что он живет неподалеку и находится в Джубге только второй день, в расчет не принимаются.¹⁴

Формально в действиях сотрудников милиции нет нарушения. Они имеют право проверять документы. В российских нормативных актах — в федеральном законе и в постановлении правительства — не оговорено, как далеко нужно отъехать от своего дома, чтобы считаться “сменившим/сменившей место пребывания”. Таких указаний нет и в региональном законе. Согласно постановлению федерального правительства регистрироваться по месту пребывания нужно в течение трех дней. По ст. 22 краевого (Краснодарского края) закона “предоставление права на постоянное и временное проживание лицам, имеющим место постоянного жительства на территории края, осуществляется в порядке, определенном Положением о паспортной системе в СССР от 28 августа 1974 г.”.¹⁵ Упомянутое Положение никогда не публиковалось и вроде бы давно отменено как противоречащее российскому законодательству. В данном случае важно, что Положение не устанавливает, что значит прибыть “из одной местности в другую”, и определяет, что регистрироваться нужно в трехдневный срок. В рассматриваемой ситуации Н. не мог доказать, что он находится в Джубге менее трех дней, поскольку приехал туда на попутной машине, и никакого билета у него, разумеется, не было.

Таких случаев можно привести десятки или сотни, и во всех случаях пострадавшими являются люди, по внешности отличающиеся от русского большинства, в основном выходцы с Кавказа или из Средней Азии.

Свести проблему только к эксцессам исполнителей нельзя, хотя и они имеют место: задержанного могут оскорбить, избить, отобрать деньги и ценные вещи, отнять и порвать справку о временной регистрации и пр. Но речь, во-первых, идет о систематической и даже рутинной практике, предусмотренной и обусловленной нормативными актами. Во-вторых, подобная модель поведения находит идеологическое обоснование: средства массовой информации и многие видные должностные лица, особенно из системы МВД, очень часто в своих выступлениях делают ударение на особом “вкладе” приезжих (а нередко и “южных” национальностей) в рост преступности; формируется устойчивая ассоциация “мигрант — преступник”. Практически нет примеров того, что сотрудников милиции, виновных в дискриминационных действиях, даже грубо нарушающих закон, привлекли бы за это к ответственности. Считать саму регистрацию временного пребывания

устанавливающей косвенную дискриминацию нет оснований, поскольку подавляющее большинство перемещающихся по России и въезжающих в Россию из государств бывшего СССР (более 80 % в последнем случае) — русские.

Система начинает работать только при наличии всех элементов. 1. Есть ограничение, позволяющее многих людей причислить к категории нарушителей. 2. Исполнитель имеет определенный простор для принятия решений (сотрудник милиции не обязан проверять всех подряд). 3. Идеологическая ситуация стимулирует дискриминационные действия (официально или полуофициально выражаемые мнения заставляют относиться к приезжим вообще и к этнически чуждым приезжим как к врагам). 4. Есть материальный стимул — задержание “этнически чуждого” с наибольшей долей вероятности позволяет добиться получения взятки или выплаты штрафа.

Другой пример. Во многих регионах на основе местных нормативных актов предоставление права на постоянное проживание носит разрешительный характер, получить постоянную регистрацию (прописку) обычно могут люди, имеющие в регионе ближайших родственников или относящиеся к нескольким льготным категориям. Многие соискатели должны проходить через процедуру рассмотрения их ходатайств в специальных комиссиях миграционного контроля, причем комиссии могут использовать разные основания для вынесения в конкретном случае и положительного, и отрицательного вердикта.

В тех же Краснодарском и Ставропольском краях лица, меняющие место жительства внутри них или прибывающие из других регионов, если они вселяются на жилую площадь родственников или приобретают новое жилье и если при этом на одного человека приходится менее 12 кв. м, то они могут получить право на постоянное проживание только по решению районной или городской комиссии миграционного контроля.¹⁶ Эта цифра — 12 кв. м. — взята из ст. 38 ныне действующего Жилищного кодекса РСФСР, но в кодексе они фигурируют как норма предоставления бесплатного государственного или муниципального жилья (иными словами, государство взяло на себя обязательство наделять граждан в порядке очереди жильем таким образом, чтобы на одного человека выделялось не менее 12 кв. м). В Краснодаре и Ставрополе истолковали этот порог как санитарную норму. Тем самым власти обеспечили себя удобным инструментом для манипуляций. В этих южных регионах дома в сельской местности традиционно маленькие, меньше, чем в средней полосе России. Городские квартиры, как и везде в РФ, также не отличаются большими размерами. Соответственно, большинство семей, на-

считывающих более трех человек, если им нужно сменить место жительства, должны ждать решения районных властей.

Имеющиеся сведения о работе комиссии миграционного контроля позволяют утверждать, что во многих случаях они настроены предвзято по отношению к нерусским. Мнение об этой предвзятости весьма распространено в этих краях, и его подкрепляют нередкие высказывания должностных лиц о том, что одной из целей миграционной политики является предотвращение притока “этнически чуждых” мигрантов. Казалось бы, какой смысл мешать людям перемещаться в пределах одного региона? Среди чиновников в Краснодаре и Ставрополе распространено мнение, будто “чуждый элемент” сначала может получить постоянную регистрацию там, где это проще — в малонаселенной сельской местности или там, где слабее бдительность местных властей, а потом перебраться в более благополучные и “стратегически важные” районы. Я знаю несколько семей армян и курдов, которым не разрешили переселиться из одного района в другой Краснодарского края. Общество причерноморских шапсугов (адыгов) располагает сведениями о том, что власти в прибрежных Туапсинского и Лазаревского районов Большого Сочи Краснодарского края систематически препятствуют шапсугам, желающим переехать из сельской местности в города.¹⁷

И в этой ситуации налицо те же четыре составных элемента: произвольное ограничение, создающее трудности для многих людей, простор для принятия решения исполнителем (комиссия может разрешить, а может и запретить проживание конкретной семье, если на человека приходится менее 12 м), устойчивая идеологическая мотивация дискриминационного поведения и материальный стимул для дискриминации — у рискующих получить отказ можно вымогать взятки.

Г. Отказ органов власти, прежде всего правоохранительных структур, от равной защиты лиц, подвергающихся насилию или иным формам агрессии со стороны экстремистских группировок.

Такие действия совершенно определенно запрещены ст. 4, 5 и 6 ВКЛФРД. В России есть множество экстремистских националистических группировок, но в подавляющем большинстве случаев применяют насилие или угрозу насилием обычно организации, именующие себя “казачьими”. Они выступают за возрождение сословия, существовавшего до 1917 г., и добиваются специальных и групповых прав для лиц, входящих в движение. В ряде регионов казачьи организации получили право совместных действий с правоохранительными органами, а их представители были внедрены во властные структуры. Казачьи организации в ряде регионов, прежде всего Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской

и Оренбургской областях, при поддержке региональных и федеральных властей создают военизированные формирования и присваивают себе некоторые властные функции. Лидеры и рядовые члены казачьих формирований, как правило, выражают радикально-националистические взгляды и высказывают враждебность ко многим меньшинствам. Казачьи организации в Краснодарском и Ставропольском краях в ряде случаев предъявляли региональным властям требования ограничить права выходцев с Кавказа или провести их депортацию. Казачьи формирования проводят совместно с милицией или самостоятельно проверки документов в жилых помещениях, на улицах и рынках, обыски, задержания людей на улицах, досмотр автотранспорта. Эти действия нередко сопровождаются угрозами и актами насилия. Жертвами подобного насилия чаще всего становятся недавние мигранты, преимущественно неславянского происхождения.

В ряде случаев насилие по этническому признаку принимало массовый характер. С 1991 г. казачьи организации Ростовской области, Краснодарского и Ставропольского краев, Волгоградской области делали попытки выселения своими силами с территории своих регионов десятков армянских, чеченских и турецких семей. В начале июля 1994 г. казачий сход в селе Красный Кут Веселовского района Ростовской области принял решение о выселении месхетинцев, и 21 турецкая семья была вынуждена временно покинуть село. В июне 1995 г. после террористической акции, проведенной Ш. Басаевым в Буденновске, по решению схода жителей поселка Терского, собранного казаками, 36 чеченских семей были выселены в Чечню. 12 ноября 1995 г. на хуторе Армянский (Крымский район Краснодарского края) казаки публично выпороли 12 мужчин (турок и курдов) плетью и разгромили один дом. 29 июля 1997 г. на сходе жителей на хуторе Виноградный (Крымский район Краснодарского края) было принято постановление о выселении двух семей (Джемиловых и Алиевых, азербайджанцев и крымских татар).¹⁸

В этих ситуациях правоохранительные органы либо отказываются от преследования в установленном законом порядке виновных, либо привлекают к ответственности только отдельных лиц. После избития людей на хуторе Армянский к уголовной ответственности был привлечен один человек (хотя в акции участвовало несколько десятков), но после приговора суда в 1996 г. он вышел на свободу из-за вмешательства губернатора Краснодарского края. Администрация, Управление внутренних дел и прокуратура Ставропольского края не увидели состава правонарушения в выселении чеченцев из поселка Терский в июне 1995 г. (по официальной версии чеченцы выехали

добровольно). Такой же была реакция властей Краснодарского края на выселение под угрозой избиений и поджогов четырех семей азербайджанцев и крымских татар с хутора Виноградный Крымского района после схода 29 июля 1997 г.¹⁹

О причинах и мотивах дискриминационного поведения

В данном случае я не имею возможности сколько-нибудь подробно изложить все соображения, касающиеся причин дискриминационных действий властей в современном российском обществе. Хотелось бы лишь указать на один существенный фактор, который очень часто незаслуженно игнорируется. Его можно обозначить как социальная инженерия государства.

В России по традиции, унаследованной от СССР, считается, что некоторые области жизни общества (например, миграция) не могут развиваться стихийно, а должны подлежать административному управлению со стороны государства. Цель “национальной политики” обозначается не как создание условий и механизмов защиты прав лиц, относящихся к меньшинствам, а как “регулирование межнациональных отношений”. Употребляемый официальный язык наглядно демонстрирует, что основным ориентиром традиционно выступает административная или политическая целесообразность. “Государственные” и появившиеся в последние годы “региональные” “интересы” представляют собой продукт более или менее произвольного конструирования в рамках определенного культурного контекста.

В соответствии с советской позитивистской традицией этнические группы воспринимаются как своего рода социальные организмы и “супериндивиды”, наделенные интересами, правами и способностью делать выбор, а общество в целом — как сумма этнических групп (это находит отражение даже в Преамбуле и ст. 3 Конституции 1993 г.). Объектом “национальной политики” выступают таким образом группы или категории населения как таковые. Поскольку этнические группы значительно отличаются одна от другой, различаются и регионы по составу населения, демографической динамике и совершенно закономерно рождаются идеи дифференцированного подхода к разным группам. Со времен перестройки на разных уровнях (в федеральном центре и в регионах) в качестве приоритета “национальной политики” выдвигается “предотвращение межэтнических конфликтов”. Закономерное следствие — представление о более или менее желательных этнических группах на территории того или иного региона, о желательности или нежелательности миграции той или иной этнической группы. Это

представление в ряде случаев перерастает в практические действия, направленные либо на “сохранение этнодемографического баланса”, либо на его “исправление” путем создания “этнических фильтров” против мигрантов, либо наоборот — поощрения миграции определенных этнических групп.

Для подобного рода инженерии подбираются самые разные оправдания. В Краснодарском крае в 1993 г. сотрудники созданного тогда Управления по делам национальностей региональной администрации выдвинули тезис о том, что если доля мигрантов в составе населения превышает 15 %, то это угрожает социально-политической стабильности. Мысль об угрозах, связанных с превышением “порога толерантности”, в разных вариантах до настоящего времени повторяется чиновниками краевой и районных администраций, причем ударение делается на культурной или этнической “чуждости” мигрантов.²⁰ В Краснодарском и Ставропольском краях также активно осваивается идея “культурной дистанции” и “культурной несовместимости” разных этнических групп. Например, один из основных аргументов в пользу изгнания турок-месхетинцев из Краснодарского края — их якобы повышенная “конфликтогенность” и “культурная несовместимость” с “коренным населением”.

Другой подход основан на том, что мигранты, относящиеся к меньшинствам, воспринимаются как носители особых корпоративных “мафиозно-криминальных” традиций. Соответственно, рождается представление о том, что криминальные группировки являются интегральной частью более широких этнических “общин”, покровительствующих им. Естественно, во многих головах появляется заключение, что борьба с иноэтничными мигрантами — одновременно и борьба с импортом криминала.

Еще один подход — это представление о том, что возникновение экстремистских группировок (например, казачества) и агрессия на расовой почве — это проявление чуть ли не законов природы, объективный процесс, отражение закономерного роста “национального самосознания” или реакция населения на появление чужой культуры. С властей снимается ответственность за происходящее, а в качестве практической рекомендации появляется “стратегия уступок”. Экстремистов стремятся задобрить, власти закрывают глаза на нарушение ими закона, их стремятся интегрировать в систему власти. В результате агрессивность экстремистских группировок растет, а уровень их требований все время повышается.

Что позволяет говорить об официальной социальной инженерии как о самостоятельном

источнике дискриминации, а не просто как о рационализации ксенофобии и дискриминационной практики?

В большинстве бывших союзных республик СССР государственность провозглашена от имени соответствующих так называемых титульных этнических групп. Дискриминационные проявления вполне укладываются в логику государственного патернализма по отношению к “титульной национальности”. Националистический дискурс, как правило, сложившийся еще в конце 1980-х гг., содержит предубеждения против других этнических групп, оправдывающие и стимулирующие “изолированную” и “институциональную” дискриминацию. Как последний в хронологическом отношении элемент этой схемы возникают рационализации дискриминации, попытки изобразить последнюю как закономерные и справедливые меры по исправлению прошлых несправедливостей, возрождению утраченных элементов культуры или защите социальной стабильности.

В России до настоящего времени националистические идеи не развиты, не представляют собой чего-то единого и во всяком случае не доминируют внутри правящего истеблишмента. Замечено, что в упомянутых южных регионах меры по борьбе с мигрантами и сопутствующая им дискриминационная практика хронологически предшествовали широкому распространению и тем более усвоению властями этнических фобий. Например, в Краснодарском крае борьба с мигрантами началась в середине 1989 г., когда правительство СССР пыталось добиться поселения в центре Европейской части России месхетинских турок, бежавших из Узбекистана преимущественно на российский Юг. Сначала краснодарские власти втянулись в антимигрантскую кампанию и ввели в действие множество нормативных актов, затруднявших переселенцам получение постоянной регистрации, приобретение жилья и трудоустройство. Затем в 1992 — 1994 гг. в широкое обращение были запущены рационализации, в том числе касавшиеся сохранения “этнодемографического баланса”. В бывшем СССР до сих пор действует волшебная формула “есть мнение”. Где-то на верхушке краевого руководства в конце 1980-х гг. возникла мысль, что миграция — это безусловное зло. Мнение было доведено до руководителей низших звеньев аппарата и до общественности. Исполнители стали действовать в соответствии с этим “мнением”, попутно изобретая оправдания и рационализации, вносящие в антимигрантский настрой существенный расистский компонент. И уже позднее, особенно после избрания в конце 1996 г. губернатором края Николая Кондратенко, этнические фобии, ранее свойственные в основном экстремистским националисти-

ческим организациям, стали использоваться и транслироваться региональной властью.

Важно отметить в этой связи, что социально-инженерные доводы в пользу дискриминации и этнические фобии образуют трудно делимую пару. “Научные” рационализации создают благоприятную почву для возникновения и распространения фобий, и наоборот, изначально маргинальные фобии получают оправдание и легитимность благодаря рационализациям.

Нельзя хотя бы очень кратко не отметить, одну из важных форм легитимизации политики, направленной против мигрантов и провоцирующей дискриминацию. Это ссылки на “мировой” или “зарубежный” опыт. По опыту своих исследований в Краснодарском и Ставропольском краях могу сказать, что любое ужесточение иммиграционной политики в Западной Европе и США немедленно отзывается в России. Один из основных аргументов, используемых чиновниками даже районного уровня, — “чем мы хуже других стран?” Рассуждения строятся примерно по такой схеме: “Если в Соединенных Штатах власти терпимо относятся к иммиграции из Европы, но стараются закрыть дорогу азиатам и “латинам”, то почему мы не можем не пускать к себе “лиц кавказской национальности?” “Если в Западной Европе преследуют фиктивные браки, то почему мы не можем у себя вводить разрешительный порядок заключения браков с гражданами стран СНГ?” “Если Италия может отправлять назад беженцев из Албании, то почему нам не позволено выдворять лиц, не имеющих прописки, со своей территории?”

О возможности использования концепции “структурной дискриминации”

Особенность всех описанных ситуаций в том, что дискриминация в них не составляет самостоятельной проблемы. Иными словами, для исправления существующего положения не требуются особое антидискриминационное законодательство или специальные антидискриминационные меры. Необходимо лишь исполнение действующей Конституции и действующего федерального законодательства: нужно реальное соблюдение прав граждан на свободу передвижения (в частности, реальная отмена разрешительной прописки) и требуется, чтобы правоохранительные органы эффективно пресекали деятельность экстремистских организаций и преследовали их членов, виновных в насилии на расовой почве. Коррективы федерального законодательства также нужны, в частности, необходима отмена “регистрации по месту временного пребывания”, создающей почву для злоупотреблений; нужны из-

менения в Уголовном кодексе, которые реально позволили бы преследовать за создание военизированных организаций и за подстрекательство к вражде на этнической или расовой почве. Но в любом случае эти изменения не касаются проблем дискриминации как таковой.

Мы можем пофантазировать и представить, что эти изменения произошли. В таком случае на первый план в России выйдет, как в странах Западной Европы и Северной Америки, проблема, именуемая “структурной” или же “институциональной” дискриминацией. Так обозначается положение, при котором нейтральные в этническом или расовом отношении процедуры или нормы обуславливают неравные социальные возможности для лиц, относящихся к разным этническим или расовым группам. Обобщенно говоря, институты современного общества ориентированы на носителей определенной базовой культуры, а потому создают для них преимущества по сравнению со всеми остальными. Это положение постепенно воспринимается как подлежащая устранению социальная несправедливость.

Опыт развитых стран и уже наблюдаемые особенности восприятия “этнических проблем” в России, на мой взгляд, позволяют утверждать, что рассмотрение этих проблем как проблем дискриминации и борьбы с ними, как части антидискриминационной политики заводит в тупик. Постараюсь хотя бы тезисно обосновать эту точку зрения.

В соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации и со многими национальными законодательствами дискриминация есть четко квалифицируемые целенаправленные действия, предполагающие дифференцированный подход к лицам разной этнической или расовой принадлежности. Разумеется, в действительности существует континуум различных практик, неодинаково воздействующих на разные этнические группы — от институциональной прямой дискриминации через рутинизированные и с процессуальной точки зрения недоказуемые акты изолированной прямой дискриминации до структурного неравенства. При этом провести четкую границу между целенаправленными дискриминационными действиями и положением дел, не являющимся результатом чьей-либо воли, практически невозможно. Но это не заслоняет того факта, что при расширительном толковании понятия “дискриминация” (если наличие или отсутствие таковой оценивается только по результату, без учета характера действий и их субъективной стороны²¹) в одну категорию попадают явления совершенно разной природы. Вместе с тем, в соответствии с ВКЛФРД, дискриминация есть деликт, нарушение права, подлежащее пресечению и предотвращению силами государственного принуж-

дения. В одних случаях речь идет о преднамеренных действиях, ограничивающих возможность использования вполне определенными людьми определенных прав, в других — о действиях, возможные отдаленные последствия которых не могут и не должны быть предусмотрены субъектами этих действий. В последнем случае происходит то, что на языке уголовного права именуется “объективным вменением”, т. е. привлечением к ответственности без учета субъективной вины. К чему это приводит уже показал опыт США: в оборот вводится понятие “доминирующих” и “недоминирующих” групп,²² т. е. общественное мнение начинает воспитываться в духе коллективных прав и коллективной ответственности. Результаты — двоякие: с одной стороны, у “недоминирующих” слоев населения воспитывается комплекс виктимизации, формирующий благоприятную почву для экстремизма, с другой — получают оправдание акты прямой дискриминации, если они направлены против лица, относящегося к так называемой доминирующей группе. Весь смысл и весь пафос антидискриминационной борьбы оказываются обесцененными.

Вместе с тем структурное неравенство или воспроизведение различий в социальных позициях между разными группами населения, в том числе культурно-отличительными — это атрибут абсолютно любого общества. Называть их “дискриминацией”, т. е. противоправным отклонением от нормы, подлежащим незамедлительному и принудительному исправлению, — значит возлагать на государство и общество заведомо невыполнимые задачи, равнозначные построению коммунизма. На практике это неизбежно приводит к воспитанию у теоретических “жертв” “дискриминации” все того же комплекса жертвы и к всевозможной социальной инженерии типа “аффирмативных акций” и даже “позитивной дискриминации”, в значительной степени лишающих смысла борьбу с дискриминацией как таковую.

Я не хочу сказать, что “структурное неравенство” не является проблемой и что в этой области невозможно ничего сделать. Представляется, что главное в этой области — вовремя поставить точку и провести границу между дискриминацией как преднамеренными и целенаправленными действиями и другими проблемами, требующими иного подхода. Смешение качественно разных явлений приводит к упрощенному пониманию проблемы и к упрощенным решениям типа “позитивной дискриминации”. Между тем реалии, и в частности реалии России (не обязательно связанные с миграцией), требуют углубленного детального анализа существующих практик, особенно институционального провоцирования дискриминационного поведения и тщательной выработки превентивных мер.

Примечание

- ¹ Feagin J., Feagin C. *Discrimination American Style. Institutional Racism and Sexism* — 2nd ed. — Malabar, Fla: Robert Krieger Publishing Co, 1986. P. 22.
- ² Lustgarten L. *Racial inequality and the limits of law* — in: Jenkins, R., Solomos J.(eds) *Racism and Equal Opportunity Policies in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. Pp. 17—18.
- ³ Pincus F. *From individual to structural discrimination* — in: Pincus, F., Ehrlich, H. (eds) *Race and Ethnic Conflict. Contending Views on Prejudice, Discrimination and Ethnoviolence*. Boulder, Colo: Westview Press, 1994. Pp. 82—87.
- ⁴ Осипов А. Г., Черепова О. И. *Нарушение прав вынужденных мигрантов и этническая дискриминация в Краснодарском крае. Положение месхетинских турок*. М., 1996.
- ⁵ The ‘Memorial’ Report, October 1997, INTERNET SOURCES. <http://www.glasnet.ru/~hronline/links/index.htm>
- ⁶ Подробнее см. Орлов О. П. и др. *Через два года после войны. Проблема вынужденных переселенцев в зоне осетино-ингушского конфликта*. М., 1994; Tishkov V. *Ethnicity, Nationalism and Conflict in and After the Soviet Union. The Mind Aflame*. L.: Sage, 1997. P. 155—182.
- ⁷ *Вынужденные мигранты на Северном Кавказе*. М., 1997. С. 41—44.
- ⁸ Ганнушкина С. *Правовое пространство беженцев // Правовые аспекты чеченского кризиса*. М., 1995. С. 134.
- ⁹ О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 23.06.95. Ст. 14, 15, 39.
- ¹⁰ Временное Положение о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае от 6.10.94. Ст. 22, 23. Временное Положение было отменено Государственной Думой Ставропольского края в июле 1997 г. в связи с принятием Иммиграционного Кодекса края, но еще осенью 1997 г. нормы Временного Положения продолжали применяться в районах края.
- ¹¹ О перечне городов и районов края, в которых временно вводится особый порядок регистрации по месту жительства, и правилах регистрации по месту жительства в них: Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края № 682-П от 4.07.97 // Кубанские новости. 1997. 19 сент.
- ¹² О фактах грубого нарушения законов Российской Федерации и нормативных актов Краснодарского края, регулирующих регистрацию граждан, порядок землепользования и строительства в городе Сочи: Постановление главы администрации Краснодарского края № 130 от 11.04.97 // Кубанские новости. 1997 16 апр.
- ¹³ Эта практика подробно описана в докладе Human Rights Watch / Helsinki “Russian Federation. Moscow: Open Season, Closed City”. September 1997. Vol. 9, No.10 (D).
- ¹⁴ Авторское интервью, станица Пятигорская, г. Горячий Ключ, 9.09.1997.
- ¹⁵ *Вынужденные мигранты...* С. 140.
- ¹⁶ О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края: Закон Краснодарского края Ст. 15 от 23.06.95. Временное Положение о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае от 06.10.94. Ст. 23, 27.
- ¹⁷ Авторское интервью с Маджидом Чачухом, председателем “Адыге Хасэ” и другими членами этой организации, пос. Лазаревский, Сочи, 16.09.1997.
- ¹⁸ По полевым материалам миссии ПЦ “Мемориал”, см. также Осипов, Черепова, указ. соч.
- ¹⁹ ПЦ “Мемориал” располагает официальными ответами начальника ГУВД Краснодарского края и прокурора Ставропольского края.
- ²⁰ Осипов А. *Официальные идеологемы регулирования меж-национальных отношений как фактор развития этнической конфликтности (региональный аспект) // Идентичность и конфликт в постсоветских государствах*. М., 1997. С. 250—272; Осипов А. *Краснодарский край: миграция, национализм и регионалистская риторика // Кавказские региональные исследования*. 1996. Вып.1. С. 81—93.
- ²¹ MacEwen M. *Tackling Racism in Europe An Examination of Anti-Discrimination Law in Practice*. Oxford: Berg, 1995. Pp. 30.
- ²² Feagin J., Feagin C., *op. cit.* Pp. 188, 213—215.

