

Этническая дискриминация в борьбе с преступностью и терроризмом — вопрос здравого смысла?

Ксения Григорьева

Кандидат социологических наук, старший научный сотрудник,
Институт социологии Федерального научно-исследовательского
социологического центра Российской академии наук

Адрес: ул. Кржижановского, д. 24/35, корп. 5., г. Москва, Российская Федерация 117218
E-mail: kсениагригорьева@yandex.ru

Несмотря на запрет расовой дискриминации российским и международным законодательством, она сохраняется и в России, и за рубежом. Особую остроту данная проблема приобрела в контексте борьбы с терроризмом. После 11 сентября 2001 года популярной стала точка зрения, согласно которой осуществление «особого контроля» в отношении граждан некоторых национальностей и/или выходцев из отдельных регионов является неправовым, но эффективным, а потому незаменимым средством противодействия террористической угрозе и другим глобальным вызовам безопасности. В странах — членах Совета Европы (в т. ч. в России) и США распространились распоряжения об этнически избирательном контроле и соответствующие практики. Настоящая статья посвящена анализу таких практик и распоряжений в различных регионах Российской Федерации. Эмпирической базой исследования являются документальные источники: постановления и программы региональных органов власти; доклады о ходе их выполнения; отчеты сотрудников полиции; материалы межведомственных совещаний и другие документы, находящиеся в открытом доступе и размещенные на официальных сайтах российских государственных учреждений. Кроме того, в статье рассматривается аналогичный международный опыт борьбы с преступностью и терроризмом. Делается вывод, что этнически избирательный контроль неэффективен и приводит к целому ряду негативных последствий: усилению социального неравенства; снижению качества работы правоохранительных органов; недоверию к полиции; стигматизации этнических и национальных групп; повышению межэтнической и межнациональной напряженности в обществе. Применение альтернативных методов противодействия терроризму и другим видам преступлений позволяет повысить результативность работы полиции и избежать дискриминации.

Ключевые слова: дискриминация, терроризм, расовое профилирование, этнические меньшинства, межэтническая напряженность

Равноправие — основополагающий принцип современных демократических государств, согласно которому все граждане равны перед законом и имеют право на равную защиту закона без какого бы то ни было различия, в т. ч. независимо от расы, национальности, происхождения и места жительства (ООН, 1948). Дискриминация запрещена Конституцией Российской Федерации (ст. 19), Уголовным кодексом Российской Федерации (ст. 136), Кодексом Российской Федерации об

административных правонарушениях (ст. 5.62), а также рядом международных соглашений, к которым присоединилась Россия, в частности, Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (ст. 14)¹ и Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Тем не менее как в России, так и за рубежом принцип равноправия нередко игнорируется, а в качестве оправдания приводятся доводы о необходимости борьбы с преступностью и терроризмом. При этом существование институционализированных дискриминационных практик всегда отрицается, а в случае выявления фактов расовой (этнической) дискриминации их причиной объявляются предрассудки отдельных должностных лиц.

Результаты исследования, представленные в настоящей статье, показывают, что: 1) дискриминационные практики существуют на институциональном уровне, по крайней мере, в некоторых регионах России и зарубежных стран; 2) представление о том, что этнически избирательный контроль — эффективное средство в противодействии преступности и терроризму, в действительности не находит подтверждения. Напротив, имеющийся зарубежный опыт позволяет заключить, что отказ от этнической избирательности повышает качество и результативность работы правоохранительных органов.

Определение понятий

В данной статье понятие дискриминации используется в соответствии с определением, которое дает Европейский суд по правам человека² (ЕСПЧ), а именно: «различное обращение с людьми в аналогичных ситуациях без объективного и разумного обоснования» (European Court, 2002: 326). Дискриминация по признаку этнической принадлежности в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации³, определением Европейской комис-

1. Присоединившись к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация признала обязательную юрисдикцию Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), в ведении которого находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней. Конвенция и Протоколы являются составной частью правовой системы России и имеют приоритет по отношению к нормам национального законодательства.

2. Выбор этого определения обусловлен тем, что ЕСПЧ: 1) представляет собой наднациональный судебный орган, в юрисдикции которого находятся все страны — члены Совета Европы, ратифицировавшие Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, в т. ч. и Россия; 2) имеет обширную судебную практику по делам, связанным с различными формами дискриминации; 3) предлагает определение, которое является, на наш взгляд, наиболее кратким и емким в ряду аналогичных определений.

3. Согласно ч. 1 ст. 1 Конвенции, «выражение „расовая дискриминация“ означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни» (ООН, 1965).

сии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН)⁴ и ЕСПЧ⁵ является одной из форм расовой дискриминации. Причем таковой признается дискриминация не только по признаку действительной, но и по признаку предполагаемой этнической принадлежности (ЕСПЧ, 2005).

Дискриминация по признаку национального происхождения⁶, согласно определению Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и ЕКРН, также рассматривается в качестве разновидности расовой дискриминации.

Дискриминация по месту жительства — понятие, охватывающее широкий спектр различных ситуаций⁷. В рамках настоящего исследования нас будут интересовать дискриминационные практики, связанные с регистрацией по месту жительства, в тех случаях, когда они смыкаются с расовой дискриминацией. К таковым, например, относится дискриминация граждан России, прибывших из северокавказских республик, поскольку граждане из этой категории с высокой долей вероятности будут иметь иное этническое происхождение, чем жители того региона, где они в настоящее время пребывают или проживают⁸.

Эмпирическая база исследования

Эмпирической базой исследования являются официальные документы: распоряжения и программы, принятые региональными органами власти; доклады о ходе их выполнения; отчеты и информационно-аналитические записки сотрудников полиции; материалы межведомственных совещаний и т. д. Поиск документальных источников осуществлялся с марта 2017 года по август 2018 года в информационных базах данных «КонсультантПлюс», «Гарант», «Законы и постановления РФ», на официальном сайте МВД России (мвд.рф), в поисковых системах «Яндекс» и «Google».

4. Согласно п. (б) Раздела I Общеполитической рекомендации ЕКРН № 7, «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» (ЕКРН, 2002: 5).

5. Согласно Постановлению Европейского суда по правам человека «Тимишев против России» (Timishev v. Russia), жалобы №№ 55762/00, 55974/00, § 56, ECHR 2005-XII «дискриминация по признаку действительной или предполагаемой этнической принадлежности является формой расовой дискриминации» (ЕСПЧ, 2005).

6. Под национальным происхождением в данном случае понимается не этническое, а страновое происхождение.

7. К примеру, признаки дискриминации по месту жительства может иметь дискриминация не по настоящему, а по предшествующему месту жительства; неравное обращение с разными территориальными единицами; неодинаковое отношение к гражданам, живущим в различных частях страны, населенных пунктах, в стране и за границей и т. д. (Осипов, 2009).

8. В данном случае мы ориентируемся также на определение, сформулированное Комитетом по ликвидации расовой дискриминации ООН, который относит дискриминацию выходцев с Северного Кавказа в России к одной из форм расовой дискриминации (Комитет по ликвидации расовой дискриминации ООН, 2017).

Первоначально поисковые запросы содержали словосочетания «лицо кавказской национальности», «лицо чеченской национальности». По мере обнаружения релевантных документов и ознакомления с ними запросы изменялись в соответствии с употребляемой в источниках терминологией:

— выходцы из СКР (Северо-Кавказского региона, северокавказских республик);

— лица среднеазиатской национальности (выходцы из Средней Азии; Среднеазиатского региона);

— лица цыганской национальности (цыгане);

— лица, прибывшие из СКР (Северо-Кавказского региона, северокавказских республик, Средней Азии);

— места концентрации (компактного проживания) лиц кавказской национальности (выходцев из СКР, Северо-Кавказского региона, северокавказских республик, Средней Азии);

— оперативно-профилактические мероприятия по отработке лиц кавказской национальности (выходцев из СКР, Северо-Кавказского региона, северокавказских республик, Средней Азии) и проч.

Обнаруженные документы заносились в базу данных, организованную по географическому, тематическому и хронологическому принципу. Всего было проанализировано 419 документов, изданных в период с 1994 по 2018 год в 63 субъектах Российской Федерации.

Основными объектами дискриминационных практик, упоминаемых в документах, являлись выходцы с Кавказа и Средней Азии⁹. Кроме того, сходные практики фиксировались в отношении цыган и украинцев.

Распоряжения об осуществлении этнически избирательного контроля

Ранее проведенные исследования позволили установить, что в середине 1990-х годов в отдельных регионах России стали появляться распоряжения об «особом контроле» над чеченцами и другими выходцами из северокавказских республик, что явилось реакцией на первую чеченскую кампанию и сопровождавшие ее террористические акты. Усиление борьбы с терроризмом в начале 2000-х годов привело к тиражированию таких распоряжений и распространению мер «особого контроля» на уроженцев Закавказья и Средней Азии, а с началом войны в Украине — на украинцев (Григорьева, 2017: 197–240).

Решения об осуществлении «особого контроля» на основании этнической принадлежности, национального происхождения и места жительства обнаружива-

9. Отчасти это было обусловлено самими поисковыми запросами. С другой стороны, согласно данным российских правозащитных организаций и заключительным замечаниям КЛРД по двадцать третьему и двадцать четвертому периодическим докладам Российской Федерации за 2017 год, расовое профилирование в России «в особенности» нацелено на «выходцев из Центральной Азии и с Кавказа и лиц из числа рома» (Комитет по ликвидации расовой дискриминации ООН, 2017).

ются в документах, изданных в период с 1994 по 2017 год в различных регионах России. Так, в Программе по борьбе с преступностью в г. Москве на 2000 год, утвержденной премьером Правительства Москвы Ю. М. Лужковым¹⁰, содержится поручение «обеспечить полноту регистрации и контроль за проживанием граждан России чеченской национальности, установив обмен оперативной информацией между заинтересованными службами» (Правительство Москвы, 1999). Данное распоряжение дословно воспроизводится в Комплексной целевой программе по укреплению правопорядка и усилению борьбы с преступностью в г. Фрязино на 2002–2004 гг. «Правопорядок» (Совет депутатов г. Фрязино, 2002).

Решение Совета города Железноводска от 28.04.2004 № 523 «О Комплексной программе города Железноводска по борьбе с преступностью на 2004 год» содержит распоряжение, адресованное ОВД города, об осуществлении специальных мероприятий «по установлению лиц, прибывающих из Чеченской Республики и убывающих обратно, их намерений, вида занятий, связей, в том числе с местными жителями» (Совет города Железноводска, 2004б).

Перечень мероприятий по реализации программы «Укрепление правопорядка на территории Ленинского района [Московской области] на 2005–2008 годы» включает требования: 1) «Производить выборку лиц кавказских народностей, заключивших браки с жительницами (жителями) района, отработать их по месту жительства на предмет фиктивности брака. Принимать меры к установлению местонахождения этих лиц». 2) «Проводить работу в местах концентрации лиц кавказской национальности, прежде всего в местах компактного проживания, на сельскохозяйственных и вещевых рынках, в местах стихийной торговли, на стоянках большегрузного транспорта с целью получения информации о готовящихся террористических актах и других преступлениях» (Совет депутатов Ленинского района, 2004).

Городская целевая программа профилактики правонарушений и борьбы с преступностью на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан на 2013–2015 годы содержит распоряжение «провести комплекс поисковых мероприятий в местах компактного проживания граждан и обучения студентов из республик Северного Кавказа, Закавказья и Средней Азии в целях выявления экстремистских настроений, сбытчиков наркотических средств, задержания преступников» (Администрация городского округа город Уфа, 2013)¹¹.

В муниципальной программе города Когалым Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «Профилактика экстремизма в городе Когалыме на 2014–2016 годы» среди основных мероприятий программы фигурирует: «Посещение и проведение бесед с семьями, прибывшими из стран Содружества Независимых Государств, Северо-Кавказского региона, имеющих несовершеннолетних детей, о недопустимости вовлечения подростков в экстремистскую деятельность» (Администрация города Когалыма, 2013).

10. Распоряжение от 28 декабря 1999 г. № 1268-РП.

11. Данное требование содержалось в аналогичных программах на 2007–2009 и 2010–2012 годы.

В Распоряжении Администрации муниципального образования «Икрянинский район» (Астраханская область) «О принятии дополнительных мер по недопущению совершения террористических актов и преступлений, связанных с посягательством на жизнь и здоровье граждан на территории МО «Икрянинский район» от 05.04.2017 № 102 содержатся поручения: 1) «Организовать соответствующее взаимодействие с правоохранительными органами, подготовить и направить в местные муниципалитеты срочные телефонограммы по усилению мер антитеррористической направленности, сбору и передачи информации о лицах, вновь прибывших и прибывающих на территории муниципальных образований, из числа представителей Средней Азии, регионов Северного Кавказа, ближнего зарубежья (Грузия, Украина)». 2) «Организовать работу с представителями ТСЖ и управляющих компаний на предмет выявления и передачи информации правоохранительным органам о наличии подозрительных транспортных средств на территории дворов многоквартирных домов, лицах, снимающих внаем жилые помещения, которые могут представлять интерес для правоохранительных органов (представители среднеазиатских республик и народов, выходцев из Северо-Кавказского региона и ближнего зарубежья)» (Администрация муниципального образования «Икрянинский район», 2017).

Во всех приведенных распоряжениях, очевидно, содержатся признаки дискриминации. В программах по борьбе с преступностью в Москве, Фрязине и Ленинском районе Московской области официально подчеркивается этническое происхождение определенной группы лиц (чеченцев, «кавказцев»), для них устанавливается специальный режим, не распространяющийся на другие группы граждан. Таким образом, налицо различия в обращении на основании этнического происхождения. При этом обоснования для введения данных различий не соответствуют требованиям разумности и объективности, поскольку ссылки на необходимость борьбы с преступностью и терроризмом являются чрезмерно общими и абстрактными. Поясним, что разумными и объективными основаниями для различного обращения с гражданами, в соответствии с международными соглашениями, к которым присоединилась Российская Федерация, признаются обоснованные подозрения относительно участия конкретных лиц в конкретной преступной деятельности (см.: ЕКРН, 2004, 2007). Это означает, что распоряжения об «особом контроле» над *всеми* представителями тех или иных этнических групп, выходцами из отдельных стран или регионов, в целях борьбы с терроризмом и преступностью *в целом* не могут быть признаны разумными и обоснованными и являются неправомерными.

В решении Совета города Железноводска от 28.04.2004 № 523, Городской целевой программе профилактики правонарушений и борьбы с преступностью на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан на 2013–2015 годы и Муниципальной программе города Когалым Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «Профилактика экстремизма в городе Когалыме на 2014–2016 годы» дискриминирующими признаками являются место жительства и нацио-

нальное происхождение. Оперативно-профилактические мероприятия, предусмотренные в указанных решениях, распространяются в первом случае только на приезжих из Чеченской Республики, во втором — на выходцев из республик Северного Кавказа, Закавказья и Средней Азии, в третьем — на семьи, прибывшие из Северо-Кавказского региона и стран СНГ, и нарушают право перечисленных категорий граждан на неприкосновенность частной жизни, гарантированное Конституцией РФ (ст. 23). Как и в случаях, рассмотренных выше, ссылки на необходимость борьбы с терроризмом, экстремизмом и преступностью являются слишком общими и абстрактными и не отвечают требованиям разумности и объективности.

В Распоряжении Администрации муниципального образования «Искрянинский район» от 05.04.2017 № 102 предусмотрен сбор и передача правоохранительным органам персональной информации об отдельных категориях граждан: лицах, прибывающих с Северного Кавказа, «представителях среднеазиатских республик и народов», гражданах Украины и Грузии. Информация о прочих гражданах не собирается. Иными словами, здесь также имеет место различие в обращении, а в качестве дискриминирующих признаков выступают место жительства, этническое и национальное происхождение.

Распоряжения с признаками дискриминации на основании этнической принадлежности, национального происхождения или места жительства обнаруживаются в период с 1994 года и по настоящее время в решениях органов исполнительной и законодательной власти и других регионов России, в т. ч. Алтайского края, Амурской, Архангельской, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Вологодской и Воронежской областей, Еврейской автономной области, Ивановской области, Кабардино-Балкарской Республики, Калужской, Кемеровской, Кировской и Костромской областей, Красноярского края, Курской, Липецкой, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Оренбургской и Орловской областей, Республики Алтай, Республики Бурятия, Республики Мордовия, Республики Татарстан, Республики Хакасия, Республики Чувашия, Ростовской, Рязанской, Саратовской, Сахалинской, Свердловской, Смоленской, Тамбовской, Тульской, Тюменской, Челябинской и Ярославской областей.

Всего было обнаружено 148 подобных документов. 68 распоряжений касаются сбора информации о гражданах некоторых национальностей (в основном чеченцах), выходцах из северокавказских республик, уроженцах Средней Азии, а также передачи данной информации в правоохранительные органы. 64 документа содержат указания об осуществлении особого контроля и проведении специальных проверок в отношении граждан отдельных национальностей (чеченцев, «кавказцев»), выходцев из республик Северного Кавказа и среднеазиатских государств. 35 распоряжений предполагают осуществление контроля и проведение проверок в отношении юридических лиц, владельцами или руководителями которых являются выходцы из северокавказских республик и уроженцы Средней Азии. В 4 до-

кументах содержатся требования проводить проверки автотранспорта, следующего из Чеченской Республики и других республик Северного Кавказа.

Этнически избирательный учет и сбор персональной информации

Изданию дискриминационных распоряжений сопутствовало распространение соответствующих практик. Условно их можно разделить на два типа: 1) практики, направленные на сбор общей (агрегированной) и персональной информации о некоторых категориях граждан на основании их этнического или национального происхождения или регистрации по месту жительства; 2) осуществление «проверочных мероприятий» в отношении отдельных категорий граждан на основании их этнического или национального происхождения или регистрации по месту жительства. Инструментом для сбора общих сведений стал этнически избирательный учет, упоминания о котором обнаруживаются в официальных документах с 1999 года и по настоящий момент.

Так, в Отчете начальника Отдела МВД России по району Северное Бутово г. Москвы перед Департаментом муниципального образования и жителями района Северное Бутово г. Москвы за 2014 год сообщается: «На территории обслуживания постоянно проживают: Ингушский Регион — 23, регион Кабардино-Балкарии — 34, Карачаево-Черкесия — 14, лиц чеченской национальности — 64, Северная Осетия — 51, дагестанцы — 101, Республика Адыгея — 2» (Отдел МВД РФ по району Северное Бутово г. Москвы, 2014: 3).

В Решении Думы города Покачи «О результатах работы администрации города Покачи и отдела министерства внутренних дел России по городу Покачи в рамках обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка на территории города Покачи» от 30.04.2014 № 38 указывается (Дума города Покачи, 2014: 15), что «на территории города проживает 2426 лиц — выходцев из Северо-Кавказского региона. С начала года на территорию обслуживания ОМВД России по г. Покачи прибыло 174 человека, из них:

№ п/п	Национальность	Прибыло в 2013 г.	Всего проживают
1	Чеченцы	12	81
2	Дагестанцы	128	2055
3	Ингуши	31	332
4	Выходцы из Карачаево-Черкесии	2	20
5	Выходцы из Северной Осетии	1	11

(Дума города Покачи, 2014: 15)

В Итогах оперативно-служебной деятельности УУП¹² ОМВД РФ по Харабалинскому району Астраханской области за III квартал 2015 года содержится следующая информация: «На территории района проживает на отчетный период 537 ЛКН¹³, из них азербайджанцы — 82, армяне — 265, чеченцы — 117, аварцы — 23, езиды — 40, грузины — 10» (Отдел МВД РФ по Харабалинскому району, 2015: 8).

Практики этнически избирательного учета нарушают законодательство Российской Федерации¹⁴ и содержат явные признаки дискриминации: информация собирается только о гражданах определенной этнической принадлежности и/или гражданах, прибывших из отдельных регионов (как видно из приведенных документов, эти дискриминирующие признаки часто смешиваются), в отношении других граждан сбора информации не ведется. Это означает, что имеет место различие в обращении по признаку этнической принадлежности и/или региона происхождения. Обоснования для данных различий, вновь отсылающие к необходимости борьбы с экстремизмом, терроризмом и преступностью, как уже говорилось, являются чрезмерно абстрактными и не отвечают требованиям разумности и объективности. Практики этнически избирательного учета обнаруживаются не только в трех названных регионах, но также зафиксированы в официальных документах в Костромской, Псковской, Ростовской и Свердловской областях.

Упоминания о сборе персональной информации¹⁵ о гражданах определенной этнической или национальной принадлежности или прибывающих из отдельных регионов, который осуществляется в т. ч. с помощью принудительного заполнения ими опросных листов¹⁶, фотографирования, дактилоскопирования, ведения специальных баз данных, появляются в официальных документах с начала 2000-х годов и сохраняются по настоящее время. Так, в Информации о выполнении реше-

12. Участковый уполномоченный полиции.

13. Лица кавказской национальности.

14. Действующее законодательство запрещает целенаправленный сбор информации об этнической принадлежности граждан без их согласия. В соответствии с Конституцией РФ никто не может быть принужден к определению и указанию своей этнической принадлежности.

15. В отличие от этнически избирательного учета, где собираются агрегированные данные о численности представителей отдельных этнических групп, выходцев из некоторых регионов и стран, находящихся на территории того или иного субъекта РФ, сбор персональной информации предполагает получение индивидуализированных сведений. В т. ч. фиксируются ФИО, паспортные данные, место проживания или пребывания конкретных людей, иногда проводится дактилоскопическая и/или фотографическая регистрация и т. д.

16. Примерное содержание подобных опросных листов известно благодаря тому, что в 2012 году опросный лист, разработанный для выходцев из Северо-Кавказского региона в Сургуте, был размещен в открытом доступе (БезФормата, 2012). Он включал 16 позиций и подлежал заполнению с 14-летнего возраста. В т. ч. требовалось указать: ФИО; дату рождения; пол; национальность; место рождения; гражданство; серию и номер документа, удостоверяющего личность; наличие судимости (статья, вид и срок наказания); семейное положение; ФИО, дату рождения, место рождения жены/мужа; место жительства в Северо-Кавказском регионе; сведения о родственниках, оставшихся в Северо-Кавказском регионе (ФИО, адрес, телефон); сведения о родственниках, проживающих на территории РФ (степень родства, адрес, телефон); род занятий по прежнему месту жительства (место работы, должность); цель прибытия в округ; регистрацию по месту пребывания/жительства (адрес, на какой срок); адрес места фактического проживания.

ния Совета города Железноводска от 28.04.2004 № 523 сообщается, что «чеченцы или жители Чеченской Республики при обращении в паспортно-визовую службу направляются в службу криминальной милиции Железноводского ОВД для постановки на учет (дактилоскопирование, фотографирование, опрос). При необходимости проводится оперативная разработка данных лиц. Материалы на указанных выше лиц хранятся в накопительном деле» (Совет города Железноводска, 2004).

В докладе главы города Когалыма на заседании Межведомственной комиссии Ханты-Мансийского автономного округа — Югры по противодействию экстремистской деятельности от 16 ноября 2012 года содержится информация о том, что «все прибывающие на территорию обслуживания выходцы из СКР и Средней Азии проверяются по спец. учётам ОМВД, ИЦ¹⁷ УМВД РФ по ХМАО — Югре, с целью сбора компрометирующей информации и выявления лиц, возможно причастных к деятельности вооружённых бандформирований, ЭПГ¹⁸, ОПГ, террористическим актам, экстремистской деятельности. Данные лица дактилоскопированы, сфотографированы, [с ними] проведены профилактические беседы; причастность к террористической и экстремистской деятельности не установлена. Проверка лиц данной категории проводится постоянно на плановой основе» (Администрация города Когалыма, 2012).

В Приложении к Решению «О ходе реализации Комплексной программы профилактики правонарушений в городском округе город Салават Республики Башкортостан» за 2015 год указывается, что «в течение нескольких лет продолжается накопление созданной базы данных на выходцев из Северного Кавказа и иностранных граждан, проживающих на обслуживаемой территории. Информация в отношении данной категории лиц обрабатывается автоматизированной информационно-поисковой системой АБД „Легенда“ и АПК „Сова“» (Администрация городского округа город Салават, 2015: 5).

В Приложении к постановлению администрации Заводоуковского городского округа от 29.11.2017 № 1865 сообщается, что «в литерном деле регулярно обновляются списки лиц — выходцев из Северного Кавказа. Сотрудниками осуществляется дактилоскопирование данных лиц, постановка их на фото- и видеочёт, выяснение рода занятий, образа жизни, связей» (Администрация Заводоуковского городского округа, 2017: 4).

Описанные практики содержат в себе явные признаки дискриминации, поскольку сбор персональной информации распространяется только на граждан определенной этнической или национальной принадлежности или отдельных регионов происхождения. В первом из приведенных документов (Информации о выполнении решения Совета города Железноводска от 28.04.2004 № 523) дискриминирующими признаками являются этническое происхождение и место жительства (регион происхождения). В остальных документах — место жительства (регион происхождения) и национальное происхождение.

17. Информационный центр.

18. Этническая преступная группа.

Следует также отметить, что данные практики являются одной из разновидностей так называемого «расового профилирования»¹⁹ («этнического профилирования»), осужденного в ст. 72 Программы действий по осуществлению Декларации о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятой на Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в Дурбане в 2001 году, в которой Российская Федерация принимала активное участие, и в Общеполитической рекомендации ЕКРН № 11 от 29 июня 2007 года.

Термин «расовое профилирование» здесь и далее употребляется в соответствии с определением ЕКРН как «использование правоохранительными органами, без объективных и разумных обоснований, таких признаков, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение при контроле, слежении или проведении расследований» (ЕКРН, 2007). Под объективными и разумными обоснованиями понимаются случаи, «когда правоохранительные органы действуют на основании конкретного описания подозреваемого с соблюдением определенных сроков, то есть когда эти органы действуют на основании соответствующих характеристик лица, участвующего в конкретной преступной деятельности» (ЕКРН, 2007).

Вышеупомянутые практики, касающиеся *всех* представителей отдельных этнических групп (чеченцы и др.) и/или выходцев из некоторых регионов и стран (Северного Кавказа, Закавказья, Средней Азии, стран СНГ) и не связанные с расследованием какого-либо конкретного преступления, очевидно, не соответствуют критериям объективности и разумной обоснованности. Наличие сходных практик документально зафиксировано в период с 2011 по 2018 год в Иркутской и Новгородской областях, Республике Татарстан, Ростовской, Свердловской и Тюменской областях.

Проведение «проверочных» мероприятий в отношении физических и юридических лиц, слежка

Наряду со сбором общей и персональной информации с середины 1990-х годов и по настоящее время осуществляются различного рода избирательные проверочные мероприятия в отношении граждан определенной этнической или национальной принадлежности, или прибывающих из отдельных регионов. Наиболее

19. П. 36 Общеполитической рекомендации ЕКРН № 11 «О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов» поясняет, что действия, относимые к расовому профилированию, включают выявление и сбор данных на основании расовой принадлежности. При этом «расовая принадлежность» трактуется в самом широком смысле, включая такие признаки, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение, вне зависимости от того, являются ли они действительными или предполагаемыми. Комиссия подчеркивает, что отвергает теории, основанные на существовании отдельных «рас», и использует этот термин, стремясь обеспечить, чтобы лица, обычно ошибочно воспринимаемые как принадлежащие к «другой расе», оставались под защитой (ЕКРН, 2007).

распространенными видами таких проверочных мероприятий являются: поиск граждан в пассажиропотоках (на авто- и железнодорожных вокзалах, в метро, аэропортах) и в автотранспорте; обход квартир, гостиниц, общежитий, где они могут проживать, объектов, на которых они могут работать, мест, где они могут проводить досуг; проверка документов у тех, кто был обнаружен.

Так, в Итогах оперативно-служебной деятельности УУП ОМВД по Енотаевскому району (Астраханская область) за II квартал 2015 года утверждается, что «одним из актуальных направлений деятельности УУП и в целом ОМВД является контроль за миграционными процессами и лицами кавказской национальности с целью своевременного пресечения межнациональной, расовой, социальной, религиозной вражды и недопущения со стороны указанной категории преступлений, направленных против личности и общественной безопасности. В данном направлении УУП проведены сверки ЛКН проживающих на территории района и их тотальной отработке по месту жительства» (Отдел МВД по Енотаевскому району, 2015: 2).

В Протоколе № 3 Заседания межведомственной комиссии по профилактике правонарушений при администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 14.09.2016 сообщается следующее: «Подразделениями УМВД России обеспечивается отработка жилого сектора, в первую очередь прилегающего к рынкам, вокзалам, местам отстоя грузового автотранспорта, гостиниц, объектам транспорта на предмет выявления лиц, прибывающих из Северо-Кавказского региона, прибывших на обучение в высшие и средние учебные заведения, а также для трудоустройства в строительные и иные организации» (Администрация муниципального образования «Выборгский район», 2016: 2).

В Информационно-аналитической записке по итогам работы Отдела МВД России по району Бибирево г. Москвы за 2015 год говорится, что «силами УУП и инспекторов ОДН проводится отработка жилого сектора, общежитий (ул. Плещеева, д. 15-А, общежитие РГСУ, МГТУ им. Баумана), где могут находиться лица, прибывающие из СКР» (Отдел МВД России по району Бибирево г. Москвы, 2015).

В Постановлении Администрации Нефтеюганского района (ХМАО) № 6 от 8 февраля 2018 года «О мерах по предупреждению вовлечения несовершеннолетних в террористическую и экстремистскую деятельность, а также доведению до них информации об уголовной ответственности за преступления террористической и экстремистской направленности» сообщается, что «службами ОМВД проводится работа по выявлению и отработке лиц, прибывших из республик Северного Кавказа и стран Средней Азии с их последующей постановкой на учеты ОВД. Службой Государственной инспекции безопасности дорожного движения ОМВД России по Нефтеюганскому району производится досмотр автотранспорта, прибывшего из республик Северо-Кавказского региона при въезде в г. п. Пойковский и на автодороге Тюмень — Ханты-Мансийск» (Администрация Нефтеюганского района, 2018: 2).

Во всех перечисленных случаях действия должностных лиц носят дискриминационный характер, поскольку распространяются на отдельные категории граждан на основании их этнического или национального происхождения или региона, из которого они прибыли. В первом процитированном документе дискриминирующим признаком выступает этническая принадлежность («кавказская национальность»²⁰), в остальных трёх — национальное происхождение и место жительства (регион происхождения). Кроме того, описанные действия являются разновидностью этнического профилирования.

Аналогичные практики зафиксированы в официальных документах в Брянской, Кемеровской и Кировской областях, Краснодарском крае, Нижегородской, Орловской областях, Республике Башкортостан, Республике Карелия, Республике Саха (Якутии), Санкт-Петербурге, Саратовской, Смоленской, Тамбовской областях, Татарстане, Тульской области, Удмуртии, Ульяновской и Челябинской областях.

Отдельно следует упомянуть практику скрытого наблюдения за гражданами определенной этнической или национальной принадлежности или прибывшими из отдельных регионов (иногда именуемую «оперативным прикрытием»). Из доклада на Антитеррористической комиссии начальника ОМВД России по Лотошинскому району «О состоянии правопорядка и общественной безопасности в 2014 году и мерах по профилактике терроризма на территории Лотошинского муниципального района в 2015 году»: «Оперативным составом осуществляется оперативноекрытие важных объектов, расположенных на территории района, а также нежилых помещений и лиц, представляющих оперативный интерес, в первую очередь выходцев из Чечни» (Отдел МВД РФ по Лотошинскому району, 2015: 2).

Из Отчета начальника Отдела МВД России по району Чертаново Южное г. Москвы «Об итогах оперативно-служебной деятельности за 12 месяцев 2017 года» перед представительными органами муниципального образования: «Ежемесячно УУП осуществляется постоянный контроль за лицами чеченской национальности и прибывшими из СКР, зарегистрированными по месту жительства и месту пребывания на территории Отдела» (Отдел МВД РФ по району Чертаново Южное г. Москвы, 2018).

Очевидно, что действия оперативных сотрудников, о которых идет речь в первом документе, имеют признаки дискриминации по месту жительства (региону происхождения), а деятельность участковых уполномоченных, описанная во втором документе, — и по этническому происхождению, и по месту жительства (региону происхождения). Оба случая также подпадают под определение расового профилирования. Аналогичные практики документируются в Кировской, Новгородской и Пензенской областях, Пермском крае, Республике Чувашия и Ростовской области в период с середины 2000-х годов по настоящее время.

20. Несмотря на то что «кавказской национальности» не существует, мы, руководствуясь разъяснениями ЕКРН и практикой ЕСПЧ, относим данный вид дискриминации к этнической (расовой).

К этнически избирательным проверочным мероприятиям также можно отнести проверки юридических лиц, осуществляемые на основании этнического, национального или регионального происхождения их руководителей или владельцев. Информация о подобных проверках также фиксируется в официальных документах. Из Итогов оперативно-служебной деятельности уголовного розыска Межмуниципального отдела МВД России «Кизнерский» (Удмуртская Республика) за 1-е полугодие 2014 года: «Осуществлены проверки предприятий, собственниками которых являются выходцы из Северного Кавказа и Средней Азии, с целью выявления финансирования экстремистских бандформирований через коммерческие структуры. На территории Кизнерского района УР имеются предприятия, учредителями и руководителями которых являются выходцы из Северного Кавказа, а именно: ООО „Дила“, зарегистрировано 26.12.2002 года по адресу: с. Кизнер, ул. Гагарина, 2, учредители Мачарашвили Валентина Алексеевна, Мачарашвили Рамази Бидзинович, вид деятельности торговля. ООО „Первый Саркузский“ по адресу: УР, Кизнерский район, д. Саркуз, вид деятельности торговля, сельское хозяйство, руководитель, выходец из СКР Каимов Хусейн Эмилевич 22.06.1965 года рождения, уроженец г. Шали ЧР, чеченец по национальности, проживающий по адресу: УР, Алнашский район с. Алнаши, ул. Сосновая, д. 1. В ходе проведенных оперативно-профилактических мероприятий фактов оказания адресной, финансовой и иной помощи организациям, поддерживающим незаконные вооруженные формирования, не выявлено» (Межмуниципальный отдел МВД РФ «Кизнерский», 2014).

Из Информационно-аналитической записки к отчету начальника Межмуниципального отдела МВД России «Павлово-Посадский» перед Советом депутатов о деятельности МО МВД за 1-е полугодие 2014 года: «В результате проверки организаций учредителями, собственниками которых являются лица — выходцы из Средней Азии и Северо-Кавказского региона, их связь с финансированием экстремистских, террористических и иных организаций радикального толка не установлена» (Межмуниципальный отдел МВД РФ «Павлово-Посадский», 2014: 3).

О дискриминационном характере описанных практик свидетельствует тот факт, что проверки осуществляются только в отношении тех организаций, руководителями или собственниками которых являются граждане определенной этнической принадлежности и/или выходцы из отдельных стран и регионов. Это означает, что имеет место различие в обращении, обоснование для которого (борьба с финансированием экстремистских и террористических организаций), как уже говорилось, не может быть признано объективным и разумным. При этом в первом случае дискриминирующим признаком является этническая принадлежность, национальное происхождение и место жительства (регион происхождения), во втором — место жительства и национальное происхождение.

Подобные мероприятия также задокументированы в Саратовской области и Ханты-Мансийском автономном округе, а распоряжения об их осуществлении — в Еврейской автономной области, Кемеровской области, Республике Чу-

вашия, Ростовской области, Ставропольском крае, Тамбовской, Челябинской и Ярославской областях.

Дискриминационные высказывания и призывы к населению об участии в дискриминационных практиках

Помимо самих дискриминационных практик в ходе исследования нами были обнаружены документально зафиксированные дискриминационные высказывания и призывы должностных лиц к населению об участии в осуществлении дискриминации в отношении отдельных групп граждан.

Подобные обращения и высказывания обнаруживаются в отчетах участковых уполномоченных, а также в памятках по выявлению признаков подготовки и проведения диверсионно-террористических актов. В частности, в Памятках для населения, размещенных на официальных сайтах некоторых районов Москвы и Московской области, сообщается: «Главная задача боевиков — раствориться среди масс населения и ничем не привлекать к себе внимание. Существует несколько характерных признаков. Как правило, это лица кавказской национальности» (см., например: Администрация поселения Совхоз имени Ленина, 2018; Отдел по ЮЗАО, 2018). В справке-отчете о проделанной работе за 6 месяцев 2014 г. УУП ОУУП и ДН²¹ Отдела МВД России по Левокумскому району на административном участке № 6 МО с. Правокумского (Ставропольский край) населению рекомендуется «обращать особое внимание на поведение лиц „кавказской национальности“» (Отдел МВД РФ по Левокумскому району, 2014: 4). Аналогичные рекомендации содержатся в отчетах 65 участковых уполномоченных в Калининградской области за период с 2012 по 2017 год.

В Нефтеюганске в 2017 году на некоторых встречах с жителями районов обслуживания участковые уполномоченные упрекали пришедших граждан в том, что те не ставят в известность полицию о появлении жильцов «кавказской национальности» в своих домах и подъездах: «Следует также обращать особое внимание на поведение лиц кавказской национальности. Многие из жильцов, проживающих в своих подъездах, часто сталкиваются с посторонними лицами кавказской национальности, которые стали проживать в их подъезде недавно. Но никто из жильцов ни разу не сообщил об этом своему участковому уполномоченному полиции, или хотя бы кто-то позвонил в дежурную часть ОМВД России по г. Нефтеюганску. Данные факты выявляются участковыми полицией и работниками федерально-миграционной службы при проведении различных рейдов» (Отдел МВД РФ по г. Нефтеюганску, 2018а, 2018б, 2018в).

Сходные обращения к населению содержатся также в отчетах участковых уполномоченных в Алтайском крае, Белгородской, Брянской, Волгоградской и Кировской областях, Краснодарском и Красноярском краях, Курганской, Курской

21. Отдел участковых уполномоченных полиции и делам несовершеннолетних.

и Нижегородской областях, Пермском крае, Республике Татарстан, Республике Чувашия, Ростовской, Самарской, Саратовской и Тамбовской областях, Удмуртской Республике.

Подводя итог, отметим, что фиксация дискриминационных практик в официальных отчетных документах и размещение их на сайтах органов исполнительной власти, очевидно, позволяет опровергнуть распространенное предположение о том, что подобные практики являются следствием этнических предрассудков отдельных сотрудников полиции. А с учетом существования соответствующих распоряжений можно сделать вывод, что, по крайней мере в некоторых российских регионах, дискриминационные практики институционализированы и вменены работникам правоохранительных органов в служебную обязанность²².

Расово (этнически) избирательный подход в борьбе с преступностью за рубежом: исследование проблемы

Использование дискриминационных мер в процессе противодействия преступности и терроризму распространено и в зарубежных странах. Однако если в России такие меры сравнительно редко проблематизируются²³, за рубежом они являются предметом длительного изучения, бурных академических, общественных и политических дебатов. Особенно интенсивно эта тематика разрабатывается в США, где вопросам расовой дискриминации традиционно уделяется повышенное внимание.

Начало изучения дискриминационных практик, существующих в системе уголовной юстиции, было положено серией наблюдений, проведенных Американским фондом адвокатов (American Bar Foundation) в 1956–1957 годах, за которыми последовали полевые этнографические исследования правоохранительных органов (Skolnick, 1966; Rubinstein, 1973). Уже в 1970 году в своей работе «Функции полиции в современном обществе» Э. Биттнер писал о расово (этнически) избирательном контроле, осуществляемом правоохранительными органами, и о негативных последствиях, к которым он приводит: «Как хорошо известно, приоритетными объектами особого внимания полиции являются некоторые этнические и расовые меньшинства, бедные слои населения, проживающие в городских трущобах, и молодежь в целом... Проблема заключается в том, что путем избирательного распределения наблюдения и вмешательства они [силы правопорядка] способствуют уже существующей напряженности в обществе» (Bittner, 1970: 10, 11).

Проблема расового профилирования стала изучаться несколько позже. Собственно, первый официально утвержденный профиль преступника, где раса прямо указывалась в качестве важной характеристики, появился в США в 1985

22. Подробнее о процессе институционализации практик этнически избирательного контроля см.: Григорьева, 2017.

23. В основном они являются объектом интереса правозащитных организаций, не вызывая широких дискуссий в академическом сообществе, СМИ, обществе в целом.

году, когда Департамент безопасности дорожного движения и автотранспортных средств Флориды издал «Руководящие принципы для полиции по общим характеристикам курьеров наркотиков» (Harris, 1999). С начала 1990-х годов использование расового профилирования в борьбе с преступностью все чаще привлекало внимание академического сообщества, СМИ и широкой общественности как в США, так и в европейских странах (в особенности в Великобритании, где интенсивное обсуждение данной проблемы в результате привело к реформированию полицейских практик). Однако бурный рост интереса к этой теме произошел во второй половине 1990-х годов, что было связано с опубликованием количественных данных о расово избирательных полицейских проверках водителей и пешеходов (см., например: Lamberth, 1996; Verniero, Zoubek, 1999; Spitzer, 1999; Lansdowne, 2000).

Эмпирические исследования продемонстрировали отсутствие убедительных доказательств в пользу тезиса, иногда использовавшегося для защиты расово и этнически избирательного контроля, о том, что уровень преступности в некоторых группах меньшинств выше, чем среди большинства населения (Cureton, 1997; Rudovsky, 2001). Кроме того, было установлено, что расовое профилирование приводит к известному эффекту «самосбывающегося пророчества»: ориентируясь на представителей отдельных рас и национальностей, полиция перестает видеть правонарушителей других рас и национальностей, что влечет за собой дисбаланс в количестве арестов и тюремных заключений для преступников разной этнической и расовой принадлежности (Mauer, Huling, 1995; Harris, 1999; Wacquant, 1999)²⁴.

К началу 2000-х годов в США и ЕС установился консенсус относительно необходимости искоренения практик расово избирательного контроля в правоохранительной деятельности (Newport, 1999; Stone, Pettigrew, 2000). Однако после теракта 11 сентября 2001 года общественное мнение, а также позиция части СМИ и представителей академического сообщества изменились. Распространение получила точка зрения, согласно которой применение мер этнически избирательного контроля в борьбе с терроризмом хоть и незаконно, но неизбежно и является вопросом здравого смысла (Jones, 2001; Gross, Livingston, 2002; Colb, 2004; Posner, 2006). Впрочем, никаких эмпирических доказательств справедливости данной позиции до сих пор не найдено, а результаты, полученные в ходе осуществления указанных мер, напротив, свидетельствуют об их чрезвычайно низкой эффективности.

К примеру, после того как было установлено, что несколько участников теракта 11 сентября 2001 года жили и учились в Гамбурге, власти Германии инициировали программу по интеллектуальному анализу данных, получившую название Rasterfahndung, для выявления возможных террористических ячеек, расположенных на территории ФРГ. Полиция проанализировала персональные данные пример-

24. По этой причине статистические различия в количестве зарегистрированных преступлений, совершенных людьми разных рас и национальностей, не могут служить убедительным доказательством того, что представители отдельных этнических групп или рас более склонны к преступному поведению, чем другие.

но 8,3 млн человек, используя профиль, основанный на общих характеристиках «гамбургских террористов». Полицейских интересовали мужчины в возрасте от 18 до 40 лет, нынешние или бывшие студенты, исповедующие ислам, выходцы из одной из 26 стран с преимущественно мусульманским населением. В конечном итоге были отобраны 1689 человек, которые затем «отрабатывались» представителями силовых структур в индивидуальном порядке: некоторые были вызваны на допрос в полицейский участок, за кем-то было установлено скрытое наблюдение. Однако несмотря на то, что поиски заняли несколько лет и потребовали затраты огромных материальных и человеческих ресурсов, в итоге ни один террорист не был обнаружен. Проект Rasterfahndung был закрыт в 2003 году, а все собранные данные уничтожены (Open Society Institute, 2009: 68–70).

Аналогичным образом закончилась попытка розыска террористов с помощью сбора и анализа персональных данных в США, где ФБР использовало иммиграционные базы для идентификации иностранцев-мусульман арабского происхождения, пребывающих в стране. В ходе этой операции 80 000 человек обязали предоставить информацию о себе, ещё 8000 человек были вызваны на допрос в ФБР и более 5000 человек подверглись превентивному заключению. Тем не менее все эти усилия не привели ни к одному официальному обвинению в терроризме (Ibid.).

В Великобритании в период с октября 2005 года по сентябрь 2006 года сотрудники полиции провели 22 672 проверки граждан по подозрению в причастности к террористической деятельности, в ходе которых непропорционально большое внимание уделялось представителям этнических меньшинств и мусульманам. В результате было произведено 27 арестов по обвинению в терроризме и 242 ареста за другие правонарушения. Однако в конечном итоге ни один человек не был осужден за преступление, связанное с терроризмом. В 2007–2008 годах британской полицией было произведено уже 117 278 остановок для проверки документов и личного досмотра, в результате чего по подозрению в причастности к террористической деятельности было задержано 72 человека, но никто из них не был осужден (Ibid.: 61–62).

В Парижском регионе в 2005 году было проведено 88 полицейских рейдов, во время которых проверке документов и обыскам подверглись 1173 человека и 185 человек были взяты под стражу, но лишь 8 из них были привлечены к судебной или административной ответственности по делам, не связанным с терроризмом (Ibid.: 74).

В том же 2005 году во Франции в специальном парламентском докладе, посвященном борьбе с терроризмом, было сделано заявление, что никакого «профиля террориста» не существует. В качестве доказательства приводились данные американского исследования, осуществленного профессором университета Пенсильвании и бывшим агентом ЦРУ Марком Сагеманом, который проанализировал персональные данные 382 террористов, прямо или косвенно связанных с «Аль-Каидой». Было установлено, что 90% из них не получили религиозного образо-

вания, 17,6% являются представителями высших социальных слоев и 54,9% принадлежат к среднему классу, большинство состоят в браке, имеют детей, ранее не были судимы. Также сообщалось, что в аналогичных исследованиях, проведенных европейскими разведывательными службами, были получены сходные выводы, свидетельствующие о том, что составление «профиля террориста» бесполезно (Délégation de l'Assemblée nationale, 2005: 51).

Что касается российского опыта, то исчерпывающие данные об эффективности мероприятий по осуществлению «особого контроля» над гражданами на основании их этнической/национальной принадлежности или региона происхождения в рамках борьбы с терроризмом на сегодняшний день отсутствуют. Косвенным свидетельством низкой результативности подобных мероприятий является тот факт, что в ходе анализа обнаруженных нами документов, содержащих сведения об этнически избирательном подходе при проверке и оформлении документов, сборе, хранении и использовании персональной информации, проведении оперативно-разыскных и проверочных мероприятий не было обнаружено ни одного упоминания об аресте или привлечении к ответственности за участие в террористической деятельности. Сообщалось лишь о выявлении некоторого количества граждан, допустивших административные правонарушения, в основном в сфере миграционного законодательства.

Между тем результаты эмпирических исследований, продолжавшихся в 2000-е годы, свидетельствуют о чрезвычайно широком распространении расово избирательного подхода в борьбе с преступностью и терроризмом. EU-MIDIS — первое обследование населения ЕС по вопросам меньшинств и дискриминации, проведенное в 2008 году, выявило активное использование расового профилирования во многих европейских государствах. Особенно высокие показатели расово и этнически избирательных остановок и проверок документов были зафиксированы в Греции, Испании, Ирландии, Венгрии, Франции и Нидерландах. Чаще всего объектами этнического профилирования в ЕС становились цыгане и африканцы (FRA, 2010). Данные, полученные в результате проведения второй волны EU-MIDIS в 2015–2016 годах, продемонстрировали сохранение проблемы расового профилирования в странах — членах ЕС. Кроме того, было выявлено применение мер «особого контроля» в отношении мусульман (FRA, 2017).

Непродолжительный анализ зарубежных интернет-ресурсов, осуществленный автором настоящей статьи²⁵, показал, что в некоторых европейских странах, как и в России, обнаруживаются официальные распоряжения и отчеты, содержащие информацию об этнически избирательном контроле. В частности, в Италии распоряжения об особом контроле над цыганами неоднократно фигурировали в указах премьер-министра, префектов, документах за подписью министра вну-

25. Поиск осуществлялся в течение 2 недель (с 7 по 21 января 2019 года) в системе «Google». Как и в случае с российским кейсом использовался простой поиск по ключевым словам. По мере нахождения релевантных документов поисковые запросы изменялись в соответствии с употребляемой в источниках терминологией.

тренних дел, а отчеты об этнически избирательных проверочных мероприятиях размещались на официальных сайтах правоохранительных органов (см., например: Berlusconi, 2008a, 2008b; Ministero dell'Interno, 2008; Polizia di Stato, 2015). В Германии имеются официальные документы и сообщения, фиксирующие этнически избирательный контроль в отношении выходцев из стран Магриба (см., например: Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2016; Polizei NRW Köln, 2016; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016). В Польше документы, размещенные на сайтах органов государственной власти, свидетельствуют о практиках этнически избирательного сбора информации и слежки за выходцами из так называемых стран «высокого риска»: Афганистана, Алжира, Египта, Ирака, Ирана, Иордании, Ливана, Ливии, Пакистана, Палестины, Судана, Сирии, мусульманских государств бывшего Содружества Независимых Государств и кавказских республик, входящих в состав Российской Федерации (см., например: Szreder, 2005: 85; Zieliński, 2016; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2019). Это позволяет сделать вывод об институционализации дискриминационных практик, сходных с российскими, по крайней мере в некоторых странах — членах ЕС.

Исследования, проводившиеся в 2000-х годах, подтвердили ранее сделанные заключения о низкой результативности этнически избирательного контроля (Press, 2010; Pap, 2011), недоказанности утверждения о повышенном уровне преступности в некоторых группах меньшинств (Kádár, Pap, 2009) и о негативных эффектах расового профилирования. В том числе было установлено, что расово и этнически избирательный подход в процессе противодействия преступности и терроризму ведет к усилению социального неравенства (Harcourt, 2004; Blanchard, 2014; Mutsaers, 2014), закреплению негативных стереотипов о меньшинствах, являющихся объектами расового профилирования (Alschuler, 2002; Gardner, 2014), фрустрации, недоверию к полиции и нежеланию общин, подвергающихся «особому» контролю, сотрудничать с ней (Weitzer, Tuch, 2002; Nadal et al., 2017). Одновременно, имеющийся опыт реформирования органов правопорядка в США, Испании и Великобритании²⁶, показывает, что отказ от расово и этнически избирательного подхода позволяет не только избежать негативных последствий дискриминации, но и повысить эффективность работы правоохранительных органов.

Реформы правоохранительных органов США, Испании и Великобритании

Вплоть до 1998 года Таможенная служба США уделяла непропорционально большое внимание чернокожим и латиноамериканцам во время проведения досмотров в аэропортах, направленных на поиск наркокурьеров. Особый интерес проявлялся к афроамериканкам и латиноамериканкам: они значительно чаще других подвергались инвазивным обыскам и рентгеновскому досмотру. При этом коэффициент

26. Подчеркнем, что речь идет о локальном опыте реформирования отдельных органов правопорядка, который пока не получил широкого распространения, несмотря на хорошие результаты, и не привел к преодолению проблемы расового профилирования даже в перечисленных странах.

эффективности (частота обнаружения наркотиков) был невысок во всех группах и составлял 5,8% для белых, 5,9% для чернокожих и 1,4% для латиноамериканцев. Особенно низкие показатели эффективности давали обыски афроамериканок и латиноамериканок, которые в действительности реже других участвовали в перевозке наркотиков (Open Society Institute, 2009: 53). В 1999 году после ряда жалоб на неправомерные остановки и обыски Таможенная служба изменила процедуры отбора пассажиров для личного досмотра, устранив расу из списка факторов, подлежащих учету, и потребовав от своих сотрудников сосредоточить внимание на поведении пассажиров, использовать больший объем разведывательной информации, а также более аргументированно принимать решения о задержании и обыске. В результате этих мер уже к 2000 году диспропорции в задержаниях граждан различной расовой принадлежности были практически полностью устранены, а коэффициент эффективности повысился более чем в 2 раза для всех этнических групп задержанных (Ibid.: 53).

Высокую эффективность показали и реформы, осуществленные в 2007–2008 и 2012–2013 годах²⁷ муниципальной полицией Фуэнлабрады, Жироны, Кастельона и Педресуэлы (Испания), где во избежание этнического профилирования было введено требование об обязательном наличии обоснованного подозрения при остановках и проверках граждан сотрудниками правоохранительных органов. Для контроля над действиями полицейских были разработаны специальные бланки, в которые заносилась информация о причинах остановок и проверок. При этом копии указанных документов выдавались лицам, подвергнутым проверке, а оригиналы — линейным руководителям, которые заносили информацию в специальную базу данных, что впоследствии позволяло анализировать деятельность сотрудников полиции. В ежемесячных отчетах рассчитывались показатели «проблемных» действий полицейских (основывающихся не на поведенческом анализе или оперативной информации, а на этнических предубеждениях). Наиболее показательными результаты эксперимента были в Фуэнлабраде, где полиция продолжала придерживаться введенных правил и процедур и после окончания пилотного периода. Число проверок, осуществляемых полицией Фуэнлабрады, сократилось с 408 на 10 000 жителей в 2007 году до 65 на 10 000 жителей в 2013 году (Open Society Foundations, 2015: 26), а коэффициент эффективности (количество задержаний по результатам проверок) за тот же период вырос в 4,5 раза (Ibid.: 32). Диспропорции в проверках граждан разных национальностей существенно сократились (в частности, упала доля остановок румын, марокканцев, эквадорцев и нигерийцев)²⁸.

27. Программа Стратегии эффективных полицейских остановок и проверок (STEPS) и Программа эффективной полицейской идентификации (PIPE). Программы осуществлялись полицией при поддержке некоммерческих организаций.

28. В Жироне, Кастельоне и Педресуэле количество проверок и этнические диспропорции при их проведении также сократились, а коэффициент эффективности работы полиции повысился, однако статистические данные, позволяющие отслеживать изменения, собирались только в течение пилотного периода.

Согласно Закону о терроризме, принятому в Великобритании в 2000 году, английские полицейские получили право останавливать и обыскивать пешеходов и транспортные средства для обнаружения предметов, которые могут быть использованы в террористических целях, даже при отсутствии обоснованных подозрений в наличии таких предметов. После теракта 11 сентября 2001 года это право стало широко использоваться, причем, как уже упоминалось, непропорционально большое внимание сотрудники полиции уделяли представителям этнических меньшинств и мусульманам.

Низкая результативность и явный дискриминационный подтекст действий работников силовых структур вызвали дискуссию в британском обществе о допустимости указанного подхода. В итоге полномочия полиции были пересмотрены: в 2011 году полицейским было запрещено останавливать граждан для досмотра без обоснованных подозрений в их причастности к терроризму. Особо подчеркивалось, что обоснованные подозрения должны базироваться не на внешнем виде гражданина и стереотипных представлениях о склонности тех или иных групп к участию в террористической деятельности, а на разведывательных данных и/или поведенческом анализе. Осуществлять остановку и досмотр было разрешено только в том случае, если имеется оперативная информация о возможной подготовке теракта и если офицер полиции получил санкцию от вышестоящего начальства. При этом территория, на которой проводились проверки, и срок действия такого разрешения не должны были быть больше, чем это необходимо для предотвращения террористического акта (Home Office, 2012).

В результате принятых мер количество остановок граждан для досмотра сократилось (с 1151 чел. в 2010–2011 годах до 768 чел. в 2017–2018 годах), а коэффициент эффективности (количество задержаний по подозрению в причастности к террористической деятельности) увеличился с 3 до 8% (Home Office, 2018: 21). Число проверок по подозрению в причастности к террористической деятельности за тот же период сократилось с 65 684 до 15 391 чел., а коэффициент эффективности возрос с 1,4 до 11,5% (Home Office, 2018: 23).

Выводы

Анализ документальных источников позволил установить, что во многих российских регионах существуют дискриминационные практики по признакам этнической принадлежности, национального происхождения и места жительства (региона происхождения). При этом подобные практики не являются специфически российской проблемой: они существуют и за рубежом.

Наличие распоряжений об осуществлении этнически избирательного контроля и фиксация соответствующих практик в официальных отчетных документах позволяет опровергнуть распространенное мнение, что основной причиной дискриминации являются этнические предубеждения отдельных полицейских, и при-

йти к выводу о её институционализации, по крайней мере в отдельных регионах России и зарубежных стран.

Международный опыт показывает, что осуществление «особого контроля» над гражданами на основании их этнического или национального происхождения неэффективно и ведет к целому ряду негативных последствий, таких как усиление социального неравенства; непропорционально высокий процент представителей меньшинств среди лиц, привлекаемых к ответственности в системе уголовного правосудия; снижение качества работы правоохранительных органов; стигматизация этнических и национальных групп; повышение межэтнической и межнациональной напряженности в обществе; недоверие к полиции и отказ от сотрудничества с ней тех категорий граждан, в отношении которых устанавливается повышенный контроль.

Использование альтернативных подходов, предполагающих переключение внимания сотрудников силовых структур с этнической или национальной принадлежности граждан на конкретные разведывательные данные и поведенческий анализ, позволяет повысить эффективность работы полиции и избежать дискриминации.

Источники

Администрация города Когалыма. (2012). Доклад на заседании Межведомственной комиссии Ханты-Мансийского автономного округа — Югры по противодействию экстремистской деятельности 16 ноября 2012 года по вопросу «О реализации муниципальных целевых программ по профилактике экстремизма, гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, укреплению толерантности». URL: <http://www.gov.admhmao.ru/komissii-i-sovety/koordinatsionnye-i-soveshchatelnye-organy-pri-gubernatore-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugr/komissii/mezhvedomstvennaya-komissiya-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry-po-protivodeystviyu-ekstrem/zasedaniya/2012-god/16-noyabrya-2012-goda/povestka/343050/doklad> (дата доступа: 01.08.2018).

Администрация города Когалыма. (2013). Муниципальная программа «Профилактика экстремизма и терроризма в городе Когалыме». Постановление Администрации города Когалыма от 15.10.2013 № 2927. URL: <http://admkogalym.ru/economics/municipal-programs/munitsipalnye-programmy/> (дата доступа: 01.08.2018).

Администрация городского округа город Салават. (2015). Приложение к Решению «О ходе реализации Комплексной программы профилактики правонарушений в городской округе город Салават Республики Башкортостан». URL: <http://www.salavatsovet.ru/resheniya-soveta/3-sozyv/materialy-k-zasedaniyu-soveta/materialy-k-47-zasedaniyu-soveta/o-xode-realizacii-kompleksnoj-programmy-profilaktiki>

pravonarushenij-v-gorodskom-okruge-gorod-salavat-respubliki-bashkortostan/ (дата доступа: 01.08.2018).

Администрация городского округа город Уфа. (2013). Городская целевая программа «Профилактика правонарушений и борьба с преступностью на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан на 2013–2015 годы». URL: <https://ufacity.info/document/131444.html> (дата доступа: 01.08.2018).

Администрация Заводоуковского городского округа. (2017). Муниципальная программа «Основные направления деятельности по реализации государственной политики в сферах национальных, государственно-конфессиональных, общественно-политических отношений и профилактике экстремистских проявлений в Заводоуковском городском округе» на 2016–2020 годы. URL: [https://zavodoukovsk.admtymen.ru/files/upload/OMSU/Zavodoukovsk/№%201865_Приложение%20к%20НПА_\(3368398v3\)\(1\).pdf](https://zavodoukovsk.admtymen.ru/files/upload/OMSU/Zavodoukovsk/№%201865_Приложение%20к%20НПА_(3368398v3)(1).pdf) (дата доступа: 01.08.2018)

Администрация муниципального образования «Выборгский район». (2016). Протокол № 3 Заседания межведомственной комиссии по профилактике правонарушений при администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 14.09.2016 г. URL: http://www.vbglenobl.ru/sites/default/files/protokol_no_3__2016.doc (дата доступа: 01.08.2018).

Администрация муниципального образования «Икрянинский район». (2017). Распоряжение Администрации муниципального образования «Икрянинский район» «О принятии дополнительных мер по недопущению совершения террористических актов и преступлений, связанных с посягательством на жизнь и здоровье граждан на территории МО «Икрянинский район» от 05.04.2017 г. № 102. URL: <http://ikradm.ru/normativnie-pravovie-akti/postanovleniya-i-rasporyajeniyz/1491-postanovleniya-i-rasporyazheniya-za-2017-god?start=3> (дата доступа: 01.08.2018).

Администрация Нефтеюганского района. (2018). Постановление Администрации Нефтеюганского района №6 от 08 февраля 2018 года «О мерах по предупреждению вовлечения несовершеннолетних в террористическую и экстремистскую деятельность, а также доведению до них информации об уголовной ответственности за преступления террористической и экстремистской направленности». URL: http://www.admoil.ru/zashita_prav_detey/postanovleniya/2018/6.docx (дата доступа: 01.08.2018).

Администрация поселения Совхоз имени Ленина. (2018). Признаки подготовки и проведения диверсионно-террористических актов. URL: <http://www.pos-sovhozlenina.ru/settlement/security/at2.php?print=Y> (дата обращения: 01.08.2018).

БезФормата. (2012). Спец. анкета для северокавказцев. URL: <http://magas.bezformata.ru/listnews/spetc-anketa-dlya-severokavkaztcev/4887054/> (дата доступа: 01.08.2018)

Дума города Покачи. (2014). Решение от 30.04.2014 № 38 «О результатах работы администрации города Покачи и отдела министерства внутренних дел России по городу Покачи в рамках обеспечения общественной безопасности

- и охраны общественного порядка на территории города Покачи». URL: http://dumapokachi.ru/files/2014/resheniya2014/05.05.2014/38_ot_30_04_2014.docx (дата доступа: 01.08.2018).
- ЕКРН. (2002). Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 7 «О национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией». Принята 12 декабря 2002 года. URL: <https://rm.coe.int/compilation-of-ecri-s-general-policy-recommendations-march-2018-russia/1680923e0a> (дата доступа: 01.08.2018).
- ЕКРН. (2004). Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 8 «По борьбе с расизмом в процессе противодействия терроризму». Принята 17 марта 2004 года. URL: <https://rm.coe.int/compilation-of-ecri-s-general-policy-recommendations-march-2018-russia/1680923e0a> (дата доступа: 01.08.2018).
- ЕКРН. (2007). Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 11 «О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов». Принята 29 июня 2007 года. URL: <https://rm.coe.int/compilation-of-ecri-s-general-policy-recommendations-march-2018-russia/1680923e0a> (дата доступа: 01.08.2018).
- ЕСПЧ. (2005). Постановление ЕСПЧ от 13.12.2005 «Дело «Тимишев (Timishev) против Российской Федерации» (Жалобы №№ 55762/00 и 55974/00). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARBo02&n=34568#013826377381474875> (дата доступа: 01.08.2018).
- Комитет по ликвидации расовой дискриминации ООН. (2017). Заключительные замечания по двадцать третьему и двадцать четвертому периодическим докладам Российской Федерации (CERD/C/RUS/23-24). URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/RUS/CO/23-24&Lang=Ru (дата доступа: 01.08.2018)
- Межмуниципальный отдел МВД РФ «Кизнерский». (2014). Итоги оперативно-служебной деятельности уголовного розыска ММО МВД России «Кизнерский» за 1 полугодие 2014 года. URL: <https://кизнерский.18.мвд.рф/document/6941134> (дата обращения: 01.08.2018).
- Межмуниципальный отдел МВД РФ «Павлово-Посадский». (2014). Информационно-аналитическая записка к отчету начальника Межмуниципального отдела МВД России «Павлово-Посадский» полковника полиции В. В. Самохина перед Советом депутатов о деятельности МО МВД за 1 полугодие 2014 года. URL: http://pavpos.ru/files/Dokument/SovDep_Resh/otchet_746.pdf (дата доступа: 01.08.2018).
- ООН. (1948). Всеобщая декларация прав человека. URL: <http://www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights/index.html> (дата доступа: 12.02.2019).
- ООН. (1965). Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml (дата доступа: 01.08.2018).
- Отдел МВД России по району Бибирево г. Москвы. (2015). Информационно-аналитическая записка по итогам работы Отдела МВД России по району Бибирево

- г. Москвы за 2015 год. URL: <https://свао.мск.мвд.рф/document/7065434> (дата доступа: 01.08.2018).
- Отдел по ЮЗАО Управления ФСБ по городу Москве и Московской области. (2018). Признаки подготовки диверсионного террористического акта. URL: <http://obruchev.mos.ru/bezopasnost/u-terrora-shansov-net/act-diversionno.php> (дата доступа: 01.08.2018).
- Отдел МВД РФ по г. Нефтеюганску. (2018а). ИАЗ УУП Охрименко И. А. URL: https://86.мвд.рф/Dejatelnost/Otcheti_dolznhostnih_lic/Otchjoti_uchastkovih_upolnomochennih_pol/OMVD_Rossii_po_g._Neftejugansku/инфор (дата доступа: 01.08.2018)
- Отдел МВД РФ по г. Нефтеюганску. (2018б). ИАЗ УУП Селиверстов Г. С. (2018) URL: https://86.мвд.рф/Dejatelnost/Otcheti_dolznhostnih_lic/Otchjoti_uchastkovih_upolnomochennih_pol/OMVD_Rossii_po_g._Neftejugansku/инфор (дата доступа: 01.08.2018)
- Отдел МВД РФ по г. Нефтеюганску. (2018в). ИАЗ УУП Хомутовский А. А. (2018) URL: https://86.мвд.рф/Dejatelnost/Otcheti_dolznhostnih_lic/Otchjoti_uchastkovih_upolnomochennih_pol/OMVD_Rossii_po_g._Neftejugansku/инфор (дата доступа: 01.08.2018)
- Отдел МВД РФ по Енотаевскому району. (2015). Итоги оперативно-служебной деятельности УУП ОМВД по Енотаевскому району за 2 квартал 2015 года. URL: https://30.мвд.рф/Activity/Otchjoti_dolznhostnih_lic/uup/Otchjoti_uchastkovih_pered_naseleniem/Enotaevskij_rajon/item/6976144 (дата доступа: 01.08.2018).
- Отдел МВД РФ по Ловокумскому району. (2014). Справка-отчет о проделанной работе за 6 месяцев 2014 г. УУП ОУУП и ДН Отдела МВД России по Ловокумскому району на административном участке № 6 МО с. Правокумского. URL: <http://mopravokum.ru/otchety.html> (дата доступа: 01.08.2018)
- Отдел МВД РФ по Лотошинскому району. (2015). Доклад на Антитеррористической комиссии начальника ОМВД России по Лотошинскому району «О состоянии правопорядка и общественной безопасности в 2014 году и мерах по профилактике терроризма на территории Лотошинского муниципального района в 2015 году». URL: http://лотошинье.рф/media/2015/02/24/news_docs/Vyistuplenie%20na%20АТК%2020.02.2015.doc.docx (дата доступа: 01.08.2018).
- Отдел МВД РФ по району Северное Бутово г. Москвы. (2014). Информационно-аналитическая записка состояния оперативной обстановки и борьбы с преступностью на территории отдела МВД России по району Северное Бутово г. Москвы за 6 месяцев 2014 года. URL: http://old.uvd-uzao.ru/images/105/File/2014_severnoe_butovo_6_mes.doc (дата доступа: 01.08.2018).
- Отдел МВД РФ по Харабалинскому району. (2015). Итоги оперативно-служебной деятельности УУП ОМВД РФ по Харабалинскому району за 3 квартал 2015 года. URL: https://30.мвд.рф/Activity/Otchjoti_dolznhostnih_lic/uup/Otchjoti_uchastkovih_pered_naseleniem/Harabalinskij_rajon/item/7401674 (дата доступа: 01.08.2018).

- Отдел МВД РФ по району Чертаново Южное г. Москвы. (2018). Отчет начальника Отдела МВД России по району Чертаново Южное г. Москвы «Об итогах оперативно-служебной деятельности за 12 месяцев 2017 года» перед представительными органами муниципального образования. URL: <https://юоо.мск.мвд.рф/document/12089774> (дата доступа: 13.06.2018).
- Правительство Москвы. (1999). Программа по борьбе с преступностью в г. Москве на 2000 год. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/14252220/> (дата доступа: 01.08.2018).
- Совет депутатов г. Фрязино. (2002). Комплексная целевая программа по укреплению правопорядка и усилению борьбы с преступностью на территории г. Фрязино на 2002–2004 гг. «Правопорядок». URL: <http://moscow-portal.info/2002/06/10/a255279.htm> (дата доступа: 01.08.2018)
- Совет города Железноводска. (2004а). Информация о выполнении решения Совета города Железноводска от 28.04.2004 № 523 «О комплексной программе города Железноводска по борьбе с преступностью на 2004 год». URL: <http://zakon-region2.ru/4/179202/> (дата доступа: 01.08.2018).
- Совет города Железноводска. (2004б). Решение Совета города Железноводска от 28.04.2004 № 523 «О Комплексной программе города Железноводска по борьбе с преступностью на 2004 год». URL: <http://zakon-region2.ru/4/180000/> (дата доступа: 01.08.2018).
- Совет депутатов Ленинского района. (2004). Решение Совета депутатов Ленинского района МО от 17.11.2004 № 2/7 об утверждении программы «Укрепление правопорядка на территории Ленинского района на 2005–2008 годы». URL: <http://moscow-portal.info/2004/11/17/a242209.htm> (дата доступа: 01.08.2018).
- Berlusconi S.* (2008a). Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 maggio 2008 «Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia». URL: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/decreto.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri.21.maggio.2008.pdf> (дата доступа: 12.02.2019).
- Berlusconi S.* (2008b). Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 30 maggio 2008 № 3676 «Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lazio». URL: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/ordinanza.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri.30.maggio.2008.n.3676.pdf> (дата доступа: 12.02.2019).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (106). NRW: Schwerpunktaktion «Maghreb». 500 Antragsstellende an einem Tag. URL: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/20160413-020-pm-schwerpunktaktion-maghreb.html> (дата доступа: 12.02.2019).
- European Court of Human Right. (2002). Reports of Judgments and Decision, 2002-IV. Köln: Carl Heymanns.

- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen. (2016). Schriftlicher Bericht des Ministers für Inneres und Kommunales zur «Situation der Asylbewerber aus nordafrikanischen Herkunftsstaaten in NRW» zur Sitzung des Innenausschusses am 18. Februar 2016. URL: <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3696.pdf> (дата доступа: 12.02.2019).
- Ministero dell'Interno. (2008). Linee Guida per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia. URL: <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/italy-roma-ministry-guidelines-italian.pdf> (дата доступа: 12.02.2019).
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. (2019). Straż Graniczna. URL: <http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/antyterroryzm/instytucje-i-sluzby/straz-graniczna/552,Straż-Graniczna.html> (дата доступа: 12.02.2019).
- Polizei NRW Köln. (2019). Twitter. URL: https://twitter.com/polizei_nrw_k/status/815318640094572548 (дата доступа: 12.02.2019).
- Polizia di Stato. (2015). Effettuato un controllo al locale campo nomadi. Identificate oltre 150 persone. URL: 11.07.2015. <http://questure.poliziadistato.it/it/Asti/articolo/5730dfbd84a1448960072> (дата доступа: 12.02.2019).
- Szreder L. (2005). Zarządzenie Nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych. URL: http://www.policja.pl/ftp/dzienniki_urzedowe/2005/dziennik_03_2005.pdf (дата доступа: 12.02.2019).
- Zieliński J. (2016). Odpowiedź na interpelację nr 6275 w sprawie działań Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w związku z ryzykiem eskalacji konfliktu na Ukrainie. URL: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2ADB718A> (дата доступа: 12.02.2019).

Литература

- Григорьева К. С. (2017). Государственная политика и межэтническая напряженность // Епихина Ю. Б., Черныш М. Ф. (ред.). Социальные факторы межэтнической напряженности в России. М.: ФНИСЦ РАН. С. 197–240.
- Осипов А. Г. (2009). Дискриминация по признакам, связанным с местом жительства, — основные аспекты и контуры проблемы // Демоскоп Weekly. № 361–362. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2009/0361/analito5.php> (дата доступа: 01.08.2018).
- Alschuler A. W. (2002). Racial Profiling and the Constitution // *University of Chicago Legal Forum*. № 1. P. 163–269.
- Bittner E. (1970). *The Functions of the Police in Modern Society*. Washington: U.S. Government Printing Office.

- Blanchard E.* (2014). Contrôle au faciès: une cérémonie de dégradation // *Plein droit*. № 103. P. 11–15.
- Colb S. F.* (2004). Profiling with Apologies. URL: <http://scholarship.law.cornell.edu/fac-pub/628> (дата доступа: 28.09.2018)
- Cureton S.* (1997). Consensus of Conflict? An Empirical Test Of Differential Social Control Using 1980 and 1990 Uniform Crime Reports (PhD Thesis). Washington: Washington State University.
- Davies S. L.* (2003). Profiling Terror // *Ohio State Journal of Criminal Law*. Vol. 1. P. 45–101.
- Délégation de l'Assemblée nationale. (2005). Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur l'Union européenne et la lutte contre le terrorisme (documents E 2616, E 2634 et E 2734), et présenté par M. Christian Philip, député. Assemblée Nationale. No. 2123, March 2. URL: http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/rap-info/i2123.asp#P629_101747 (дата доступа: 01.08.2018).
- Engel R. S., Calnon J. M., Bernard T. J.* (2002). Theory and Racial Profiling: Shortcomings and Future Directions in Research // *Justice Quarterly*. Vol. 19. № 2. P. 249–273.
- FRA. (2010). EU-MIDIS: European Union Minorities and Discrimination Survey: Main Results Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FRA. (2017). EU-MIDIS II: Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Muslims: Selected Findings. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Gardner T. G.* (2014). Racial Profiling as Collective Definition // *Social Inclusion*. Vol. 2. № 3. P. 52–59.
- Gross S. R., Livingston D.* (2002). *Racial Profiling Under Attack // Columbia Law Review*. Vol. 102. №. 5. P. 1413–1438.
- Harcourt B. E.* (2004). Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.471901> (дата доступа: 01.10.2018).
- Harris D. A.* (1999). Driving while Black: Racial Profiling on Our Nation's Highways. URL: <https://www.aclu.org/report/driving-while-black-racial-profiling-our-nations-highways> (дата доступа: 01.10.2018).
- Home Office. (2012). Code of Practice (England, Wales and Scotland) for the Exercise of Stop and Search Powers under Sections 43 and 43a of the Terrorism Act 2000, and the Authorisation and Exercise of Stop and Search Powers Relating to Section 47a of, and Schedule 6b to, the Terrorism Act 2000. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97944/stop-search-code-of-practice.pdf (дата доступа: 01.08.2018).
- Home Office. (2018). Operation of Police Powers under the Terrorism Act 2000 and Subsequent Legislation: Arrests, Outcomes, and Stop and Search, Great Britain, Financial Year Ending March 2018. Statistical Bulletin 09/18. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/

- <file/716000/police-powers-terrorism-mar2018-hosbo918.pdf> (дата доступа: 01.08.2018)
- Jones J. M. (2001). The Impact of the Attacks on America: Americans Believe Country Already at War, Accept Increased Security Measures. URL: <https://news.gallup.com/poll/4894/impact-attacks-america.aspx> (дата доступа: 01.10.2018).
- Kádár A., Pap A.L. (2009). Police Ethnic Profiling in Hungary: An Empirical Research: Ideals of Systemicity and Axiomatisability between Utopianism and Heuristic Assertion // *Acta Juridica Hungarica*. Vol. 50. № 3. P. 253–267.
- Lamberth J. (1996). A Report to the ACLU. New York: America Civil Liberties Union.
- Lansdowne W. M. (2000). Vehicle Stop Demographic Study. San Jose: San Jose Police Department.
- Mauer M., Huling T. (1995). Young Black Americans and the Criminal Justice System: Five Years Later. Washington: The Sentencing Project.
- Mutsaers P. (2014). Ethnic Profiling as a Societal Institution in the Netherlands. URL: https://www.researchgate.net/publication/268443592_Ethnic_profiling_as_a_societal_institution_in_the_Netherlands (дата доступа: 01.10.2018).
- Nadal K. L., Davidoff K. C., Allicock N., Serpe C. R., Erazo T. (2017). Perceptions of Police, Racial Profiling, and Psychological Outcomes: A Mixed Methodological Study // *Journal of Social Issues*. Vol. 73. № 4. P. 808–830.
- Newport F. (1999). Racial Profiling Seen as Widespread, Particularly Among Young Black Men. URL: <https://news.gallup.com/poll/3421/racial-profiling-seen-widespread-particularly-among-young-black-men.aspx> (дата доступа: 28.09.2018).
- Open Society Institute. (2009). Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory. New York: Open Society Institute.
- Open Society Foundations. (2015). Fair and Effective Police Stops. Lessons in Reform from Five Spanish Police Agencies. Technical Report. New York: Open Society Foundations.
- Pap A. L. (2011). Ethnic Profiling and Discrimination: The International Context and Hungarian Empirical Research Findings // *Acta Juridica Hungarica*. Vol. 52. № 4. P. 273–295.
- Posner R.A. (2006). Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency. New York: Oxford University Press.
- Press W. (2010). To Catch a Terrorist: Can Ethnic Profiling Work? // *Significance*. Vol. 7. № 4. P. 164–167.
- Rosich K. J. (2007). Race, Ethnicity, and the Criminal Justice System. Washington: American Sociological Association.
- Rubinstein J. (1973). City Police. New York: Ballantine.
- Rudovsky D. (2001). Law Enforcement by Stereotypes and Serendipity: Racial Profiling and Stops and Searches Without Cause. URL: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1932&context=faculty_scholarship (дата доступа: 28.09.2018).

- Skolnick J. H.* (1966). *Justice without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society*. New York: John Wiley & Sons.
- Spitzer E.* (1999). *The New York City Police Department's «Stop and Frisk» Practices: A Report to the People of the State of New York from the Office of the Attorney General*. Albany: New York Attorney General's Office.
- Stone V., Pettigrew N.* (2000). *The Views of the Public on Stops and Searches*. Police Research Series Paper 129. London: Home Office.
- United States General Accounting Office. (2000) Report to the Honorable Richard J. Durbin United States Senate. U.S. Customs Service Better Targeting of Airline Passengers for Personal Searches Could Produce Better Results. GAO/GGD-00-38. March 17. URL: <https://www.gao.gov/assets/230/228979.pdf> (дата доступа: 01.08.2018).
- Verniero P., Zoubek P. H.* (1999). *Interim Report of the State Police Review Team Regarding Allegations of Racial Profiling*. Trenton: New Jersey Attorney General's Office.
- Wacquant L.* (1999). «Suitable Enemies»: Foreigners and Immigrants in the Prisons of Europe // *Punishment & Society*. Vol. 1. № 2. P. 215–222.
- Weber L., Bowling B.* (eds.). (2012). *Stop and Search: Police Power in Global Context*. London: Routledge.
- Weitzer R., Tuch S. A.* (2002). Perceptions of Racial Profiling: Race, Class, and Personal Experience // *Criminology*. Vol. 40. № 2. P. 435–456.

Is Ethnic Discrimination a Matter of Common Sense in the Fight against Crime and Terrorism?

Kseniya Grigor'eva

Candidate of Sociological Sciences, Research Fellow, Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences

Address: Krzhizhnovsky str., 5, 24/35, Moscow, Russian Federation 117218

E-mail: ksenia.grig@mail.ru

Despite the prohibition of racial discrimination by Russian and international legislation, it remains in Russia and abroad. This problem has become especially acute in the context of the fight against terrorism. Since September 11, 2001, the popular view is that ethnically-selective control is illegal but effective, and therefore an indispensable means of countering the terrorist threat and other global security challenges. The member States of the Council of Europe (including Russia) as well as the United States have issued orders on the ethnically-selective control over citizens and related practices. This article is devoted to the analysis of such practices and orders in different regions of the Russian Federation. In addition, the article discusses similar international experiences in the fight against crime and terrorism. The empirical bases of the research are documentary sources: orders and programs of regional authorities and reports on the progress of their implementation; reports of police officers; materials of interdepartmental meetings, and other open-access documents that are posted on official websites of state institutions. It is concluded that ethnically-selective control is ineffective and leads to a number of negative consequences such as a decrease in public safety, a distrust of the police, the stigmatization of ethnic and national groups, and an

increase of inter-ethnic tension in society. The use of alternative methods of combating terrorism and other types of crime can both improve efficiency and avoid discrimination.

Keywords: discrimination, terrorism, racial profiling, ethnic minorities, interethnic tension

References

- Alschuler A. W. (2002) Racial Profiling and the Constitution. *University of Chicago Legal Forum*, no 1, pp. 163–269.
- Bittner E. (1970) *The Functions of the Police in Modern Society*, Washington: U.S. Government Printing Office.
- Blanchard E. (2014) Contrôle au faciès : une cérémonie de dégradation. *Plein droit*, no 103, pp. 11–15.
- Colb S. F. (2004) *Profiling with Apologies*. Available at: <http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/628> (accessed 28 September 2018).
- Cureton S. (1997) Consensus of Conflict? An Empirical Test of Differential Social Control Using 1980 and 1990 Uniform Crime Reports (PhD Thesis), Washington: Washington State University.
- Davies S. L. (2003) Profiling Terror. *Ohio State Journal of Criminal Law*, vol. 1, pp. 45–101.
- Délégation de l'Assemblée nationale (2005) Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur l'Union européenne et la lutte contre le terrorisme (documents E 2616, E 2634 et E 2734), et présenté par M. Christian Philip, député. Assemblée Nationale. No. 2123, March 2. Available at: http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/rap-info/i2123.asp#P629_101747 (accessed 1 August 2018).
- Engel R. S., Calnon J. M., Bernard T. J. (2002) Theory and Racial Profiling: Shortcomings and Future Directions in Research. *Justice Quarterly*, vol. 19, no 2, pp. 249–273.
- FRA (2010) *EU-MIDIS: European Union Minorities and Discrimination Survey: Main Results Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FRA (2017) *EU-MIDIS II: Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims: Selected Findings*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Gardner T. G. (2014) Racial Profiling as Collective Definition. *Social Inclusion*, vol. 2, no 3, pp. 52–59.
- Grigor'eva K. (2017) Gosudarstvennaya politika i mezhetnicheskaya napryazhennost' [Public Policy and Interethnic Tensions]. *Sotsial'nyye faktory mezhetnicheskoy napryazhennosti v Rossii* [Social Factors of Interethnic Tensions in Russia] (eds. Y. Epikhina, M. Chernysh), Moscow: FNISTS RAN, pp. 197–240.
- Gross S. R., Livingston D. (2002) *Racial Profiling Under Attack*. *Columbia Law Review*, vol. 102, no 5, pp. 1413–1438.
- Harcourt B. E. (2004) Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.471901> (accessed 1 October 2018).
- Harris D. A. (1999) Driving while Black: Racial Profiling on Our Nation's Highways. Available at: <https://www.aclu.org/report/driving-while-black-racial-profiling-our-nations-highways> (accessed 1 October 2018).
- Home Office (2012) Code of Practice (England, Wales and Scotland) for the Exercise of Stop and Search Powers under Sections 43 and 43a of the Terrorism Act 2000, and the Authorisation and Exercise of Stop and Search Powers Relating to Section 47a of, and Schedule 6b to, the Terrorism Act 2000. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97944/stop-search-code-of-practice.pdf (accessed 1 August 2018).
- Home Office (2018) Operation of Police Powers under the Terrorism Act 2000 and Subsequent Legislation: Arrests, Outcomes, and Stop and Search, Great Britain, Financial Year Ending March 2018. Statistical Bulletin 09/18. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716000/police-powers-terrorism-mar2018-hosb0918.pdf (accessed 1 August 2018).
- Jones J. M. (2001) The Impact of the Attacks on America: Americans Believe Country Already at War, Accept Increased Security Measures. Available at: <https://news.gallup.com/poll/4894/impact-attacks-america.aspx> (accessed 1 October 2018).

- Kádár A., Pap A. L. (2009) Police Ethnic Profiling in Hungary: An Empirical Research: Ideals of Systemicity and Axiomatisability between Utopianism and Heuristic Assertion. *Acta Juridica Hungarica*, vol. 50, no 3, pp. 253–267.
- Lamberth J. (1996) *A Report to the ACLU*, New York: America Civil Liberties Union.
- Lansdowne W. M. (2000) *Vehicle Stop Demographic Study*, San Jose: San Jose Police Department.
- Mauer M., Huling T. (1995) *Young Black Americans and the Criminal Justice System: Five Years Later*, Washington: The Sentencing Project
- Mutsaers P. (2014) Ethnic Profiling as a Societal Institution in the Netherlands. Available at: https://www.researchgate.net/publication/268443592_Ethnic_profiling_as_a_societal_institution_in_the_Netherlands accessed 1 October 2018).
- Nadal K. L., Davidoff K. C., Allicock N., Serpe C. R., Erazo T. (2017) Perceptions of Police, Racial Profiling, and Psychological Outcomes: A Mixed Methodological Study. *Journal of Social Issues*, vol. 73, no 4, pp. 808–830.
- Newport F. (1999) Racial Profiling Seen as Widespread, Particularly Among Young Black Men. Available at: <https://news.gallup.com/poll/3421/racial-profiling-seen-widespread-particularly-among-young-black-men.aspx> (accessed 28 September 2018).
- Open Society Foundations (2015) *Fair and Effective Police Stops. Lessons in Reform from Five Spanish Police Agencies: Technical Report*, New York: Open Society Foundations.
- Open Society Institute (2009) *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*, New York: Open Society Institute.
- Osipov A. (2009) Diskriminatsiya po priznakam, svyazannym s mestom zhitelstva: osnovnyye aspekty i kontury problemy [Discrimination on Ground of Residence: Main Aspects and Contours of the Problem]. *Demoskop Weekly*, no 361–362 Available at: <http://www.demoscope.ru/weekly/2009/0361/analit05.php> (accessed 1 August 2018).
- Pap A. L. (2011) Ethnic Profiling and Discrimination: The International Context and Hungarian Empirical Research Findings. *Acta Juridica Hungarica*, vol. 52, no 4, pp. 273–295.
- Posner R. A. (2006) *Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency*, New York: Oxford University Press.
- Press W. (2010) To Catch a Terrorist: Can Ethnic Profiling Work? *Significance*, vol. 7, no 4, pp. 164–167.
- Rosich K. J. (2007) *Race, Ethnicity, and the Criminal Justice System*, Washington: American Sociological Association.
- Rubinstein J. (1973) *City Police*, New York: Ballantine.
- Rudovsky D. (2001) Law Enforcement by Stereotypes and Serendipity: Racial Profiling and Stops and Searches Without Cause. Available at: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1932&context=faculty_scholarship (accessed 28 September 2018).
- Skolnick J. H. (1966) *Justice without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society*, New York: John Wiley & Sons.
- Spitzer E. (1999) *The New York City Police Department's "Stop and Frisk" Practices: A Report to the People of the State of New York from the Office of the Attorney General*, Albany: New York Attorney General's Office.
- Stone V., Pettigrew N. (2000) The Views of the Public on Stops and Searches (Police Research Series Paper 129), London: Home Office.
- United States General Accounting Office (2000) Report to the Honorable Richard J. Durbin United States Senate. U.S. Customs Service Better Targeting of Airline Passengers for Personal Searches Could Produce Better Results. GAO/GGD-00-38. March 17. Available at: <https://www.gao.gov/assets/230/228979.pdf> (accessed 1 August 2018).
- Verniero P., Zoubek P.H. (1999) *Interim Report of the State Police Review Team Regarding Allegations of Racial Profiling*, Trenton: New Jersey Attorney General's Office.
- Wacquant L. (1999) "Suitable Enemies": Foreigners and Immigrants in the Prisons of Europe. *Punishment & Society*, vol. 1, no 2, pp. 215–222.
- Weber L., Bowling B. (eds.) (2012) *Stop and Search: Police Power in Global Context*, London: Routledge.
- Weitzer R., Tuch S. A. (2002) Perceptions of Racial Profiling: Race, Class, and Personal Experience. *Criminology*, vol. 40, no 2, pp. 435–456.