fidh
Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme
International federation for Human Rights
Federación Internacional de Derechos Humanos
الفدر الية الدولية لحقوق الإنسان

Международная федерация прав человека

ГРАЖДАНСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ

Общественная благотворительная организация помощи вынужденным мигрантам

Отчет международной исследовательской миссии

Мигранты в России

Введение	**4**
I. Новые направления российской миграционной политики	**8**
1. Миграция: между признанной необходимостью и страхом нашествия	8
2. Разрешение на временное проживание и регистрация	18
3. Законодательство о трудовой деятельности иностранцев: откровенно дискриминационные меры	24
II. Антигрузинская кампания осени 2006 года	**30**
1. Описание ситуации	30
2. Развитие кризиса и виды преследований	33
3. Определение ответственности	41
Рекомендации	**43**
Библиография	**48**
Приложения	**52**

№472/4 Июль 2007 г.

Содержание

Введение 4

I. Новые направления российской миграционной политики 8

1. Миграция: между признанной необходимостью и страхом нашествия 8
А. ФМС - символ милицейского подхода к миграционной политике
Б. Основные направления современной российской миграционной политики
В. Программа по возвращению соотечественников как пример противоречивости российской миграционной политики
Г. Статус беженцев: невыполнение российским государством своих обязательств

2. Разрешение на временное проживание и регистрация 18
А. Сложности легального проживания в России: прежнее положение
Б. Новые законы: видимость упрощения регистрации
В. Процедуры выдворения

3. Законодательство о трудовой деятельности иностранцев: откровенно дискриминационные меры 24
А. Дискриминация мигрантов... в том числе со стороны миграционных органов
Б. Разрешение на трудовую деятельность и установление квот
В. Оценка новых законов и их последствий

II. Антигрузинская кампания осени 2006 года 30

1. Описание ситуации 30
А. Геополитический и дипломатический контексты
Б. Административное положение грузин в России

2. Развитие кризиса и виды преследований 33
А. Проверки и аресты
Б. Незаконное задержание и неправомерное использование судебных процедур
В. Условия содержания и случаи смертей в заключении
Г. Нарушения Европейской Конвенции прав человека

3. Определение ответственности 41
А. Милиция и судебные власти
Б. Российское правительство и президент

Рекомендации 43
Правительству Российской Федерации
Европейскому Союзу
Международным организациям

Библиография 48

Приложения 52

Введение

После распада СССР в 1991 году Россия оказалась в центре миграционных потоков, охвативших все постсоветское пространство. Несмотря на очевидную необходимость трудовой иммиграции в ситуации экономического роста и нехватки рабочей силы в России, мигранты оказываются в чрезвычайно тяжелом положении из-за сложности действующего законодательства, всплеска ксенофобских настроений и усиления экстремистских движений в обществе. Несмотря на то, что российские власти признают необходимость иммиграции, иностранцы, живущие в Российской Федерации, становятся первыми жертвами внутренних и внешних политических кризисов, играя роль разменной монеты в российской политике.

Миграция как отражение ситуации с правами человека в России

Если в СССР миграционные потоки были главным образом внутренними, распад Советского Союза на пятнадцать независимых республик изменил ситуацию. Русские выходцы из стран бывшего СССР -- этнические русские, обосновавшиеся на Кавказе, в Центральной Азии и в странах Балтии, стали возвращаться в Россию, которая в действительности не совсем соотвествовала их представлениям о ней. В то же время конфликты, разгоревшиеся по всему бывшему СССР (Таджикистан, Нагорный Карабах, Абхазия и т.д.), породили волны беженцев как внутри этих стран, так и в Россию. Эти потоки стабилизировались в середине 90-ых годов, постепенно уступая место миграции из стран только что созданного СНГ, вызванной как экономическими причинами, так и ростом националистических настроений и дискриминации.

Экономические мигранты (всех административных статусов), временно проживающие в России, составляют от 3 до 3.5 миллионов человек в год, с учетом сезонных колебаний[1]. Эти мигранты прибывают главным образом из стран Центральной Азии, Азербайджана, Украины, а также из Китая. Учитывая разницу в уровне жизни, экономическом росте и заработках в России и в большинстве стран бывшего СССР, потоки трудовых мигрантов в Россию интенсифицировались: в Таджикистане, Молдове и Армении практически в каждой третьей семье кто-то находится на заработках в России. Денежные переводы мигрантов играют важную роль в экономике этих стран (в некоторых из них они составляют от 10% до 20% ВНП[2]), однако отъезд из страны квалифицированных специалистов или значительной части мужского населения влечет за собой негативные социально-экономические последствия. Известно, что большинство рабочих иммигрантов молоды (от 15 до 35 лет), две трети из них – мужчины, горожане, большая часть из которых женаты и имеют детей, которые остались на родине либо также иммигрировали. Четверть из них не знает русского языка[3].

Россия, бывшая в 90-ых годах страной эмиграции[4], отныне является страной иммиграции. По данным переписи населения 2002 года за период с 1989 года (дата последней переписи населения) Россия приняла 11 миллионов человек, что ставит ее на третье место в мире по приему иммигрантов[5]. К этой цифре также следует прибавить

---

1 2-2.5 миллиона человек зимой, 4-4.5 миллиона летом. В. Мукомель, *« Immigration and Russian Migration Policy : Debating the Future »*, Russian Analytical Digest, июль 2006.

2 См. Доклад Всемирного Банка, « *Migration and Remittances : Eastern Europe and the Former Soviet Union»,* январь 2007, http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1167856389505/Migration_Overview.pdf

3 По сведениям Международной организации по миграции, организация Врачи Мира, *« Rapport de mission exploratoire sur l'accès aux soins des migrants en Russie »*.

4 Для более полного представления миграционных потоков на территории бывшего СССР см. географическую справку FIDH, январь 2007, http://www.fidh.org/IMG/pdf/Russie_fr.pdf. Необходимо отметить, что для 29 индустриальных стран Россия стала основной страной- поставщиком просителей убежища по причине массового потока беженцев из Чечни.

5 На третьем месте после США и Германии по количеству принятых людей. С коэффициентом иммиграции VER в 54 иммигранта на

нелегальную иммиграцию, которую сложно подсчитать. Тем не менее, это положительное миграционное сальдо в более чем 6 млн. человек не позволило предотвратить демографический спад в стране, а лишь помогло ограничить его.

Демографический кризис в России выражается ежегодно в чистом сокращении населения и, в частности, работоспособного населения[6], что делает иммиграцию необходимым условием для поддержания экономического роста. Согласно последним цифрам Госкомстата, население России до 2025 года уменьшится на 8,3 млн. человек, а активное население сократится на 16,2 млн. человек, что составляет четверть нынешнего активного населения страны. Таким образом, какими бы ни были предпринятые меры и их потенциальная эффективность, улучшения демографической ситуации в России не предвидится до 2025 года[7].

В то время как ученые на протяжении многих лет заявляют о необходимости миграции чтобы компенсировать демографический дисбаланс, российские власти, похоже, лишь недавно поняли размах этого феномена. В своем выступлении перед Федеральным Собранием Российской Федерации 10 мая 2006 года[8] В. Путин объявил о принятии ряда мер в поддержку рождаемости и упомянул о возможности прибегнуть к политике поощрения иммиграции, отдавая в ней предпочтение русским, проживающим в других республиках: «Что касается совершенствования миграционной политики, то приоритетом здесь остается привлечение из-за рубежа наших соотечественников. При этом необходимо все больше стимулировать приток в страну квалифицированной миграции – людей образованных и законопослушных. Переезжающие в Россию люди должны с уважением относиться к российской культуре, к нашим национальным традициям»[9].

Действительно, необходимость рабочей иммиграции была признана, в частности, рядом политических и экономических деятелей. Однако осознание необходимости миграции сталкивается с противоположной тенденцией усиления ксенофобии и расизма, в ситуации когда этническая русская идентичность и первенство православной веры заложены в основу проекта национального возрождения. Специальный докладчик ООН по современным формам расизма отметил, что хотя в России нет официальной расистской политики, тем не менее, наблюдается «существенная тенденция к расизму и ксенофобии в российском обществе, которая выражается в следующем: увеличение числа инцидентов на почве расизма, в отдельных случаях со смертельным исходом, бездействие отдельных правоохранительных служб и органов правосудия и как следствие этого наличие определенной безнаказанности, которой пользуются исполнители этих актов; активизация деятельности неонацистских групп; существование расистских, ксенофобных и

10.000 человек, Россия находится впереди США (32), но позади Германии (142). Ж. Заёнчовская, «*Иммиграция, альтернативы нет*», in «*Нужны ли иммигранты российскому обществу*», под ред. В. Мукомеля и Е. Паина, Москва, Фонд «Либеральная Миссия», 2006, опубликован на www.demoscope.ru/weekly/2007/0277/Analit01.php.

6 С начала 90-ых годов население России переживает большой демографический спад: по данным Госкомстата на сегодняшний день в России проживают 142, 4 млн. жителей, в то время как в 1991 из было 150 млн. В течение одного только 2004 года население Российской Федерации уменьшилось на 800.000 человек, и, несмотря на положительное миграционное сальдо, в 2050 году российское население может перевалить за отметку в 100 млн. человек. Уровень смертности увеличивается (16% в 2005 году), тогда как уровень рождаемости слишком низок (10%). См. Marie Jego, "La dévastation démographique russe", *Le Monde,* 2 сентября 2006.

7 Интервью с В. Мукомелем, Москва, 23 марта 2007.

8 Главный вызов для России, по словам президента, -- это демографический спад, «самая серьезная проблема современной России». Упомянув «критическую ситуацию» -- сокращение населения примерно на 700.000 человек в год для страны с населением на сегодняшний день в 143 млн. человек, Владимир Путин объявил о мерах по поддержке рождаемости. В частности, он пообещал увеличить месячные пособия семьям, имеющим ребенка до 1, 5 года – от 700 до 1500 рублей (44 евро) за первого ребенка. Российский президент также уточнил направление иммиграционной политики, отдав предпочтение русским, живущим в республиках бывшего СССР», Выдержки из Figaro, 10 мая 2006.

9 Выступление Владимира Путина перед Федеральным Собранием Российской Федерации 10 мая 2006. http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml.

антисемитских политических программ »[10]. Экономические мигранты, выходцы из Центральной Азии становятся, наряду с выходцами с Северного Кавказа[11], с иностранными студентами (приехавшими из Африки и Азии), а также с цыганами[12] первыми жертвами расистских акций. Согласно мониторингу, проведенному Центром «Сова», в 2006 году[13] произошло, по крайней мере, 520 расистских нападений, 54 из которых со смертельным исходом; за первый квартал 2007 года[14] Центром «Сова» были зафиксированы 100 нападений, из которых смертельными оказались 17. Жертвы таких нападений не могут рассчитывать на помощь ни милиции (которая сама была уличена в дискриминации и расистском насилии), ни правосудия, которое нередко чрезвычайно снисходительно относится к лицам, совершившим расистские нападения, и в редких случаях признает расисткий характер преступлений[15].

Мигранты сталкиваются с многочисленными трудностями в повседневной жизни по причине общей враждебной атмосферы, создаваемой, в частности, средствами массовой информации и некоторыми политическими партиями[16]. В их, ставших обыденными, высказываниях, мигранты обвиняются поочередно то в росте преступности, то в наркобизнесе, то в развращении российского населения, то в угрозе здоровью местного населения[17], то в иждивенчестве, попрошайничестве, то, наоборот, в богатстве, в то время как народ бедствует. Мигранты встречают многочисленные трудности при поиске жилья, в России нередко встречаются объявления с припиской «только для русских» или «черным воздержаться». Опрос Левада-Центра, проведенный в ноябре-декабре 2004 года, показывает, что 58 % опрошенных согласны с тем, чтобы администрация их города либо района запретила проживание там кавказцам или выходцам из стран Средней Азии.

Осень 2006 года стала триумфом политического, а не юридического подхода в вопросе об иммигрантах. С осени 2005 года власти готовили законодательные меры по упрощению правил учета, получения разрешения на проживание и на работу, которые были отражены в принятых летом 2006 года законах. Эти изменения должны были вступить в силу с 15 января 2007 г. Однако жестокие столкновения на национальной почве в Кондопоге, в Карелии, а затем дипломатический кризис с Грузией в конце сентября – начале октября 2006 года, послужили предлогом для изменения тона российских политиков. Следствием этого стало внезапное развитие этнической темы в политическом дискурсе, а защита интересов «коренных русских» стала казаться части населения срочной необходимостью. Эти тенденции привели к тому, что в самом конце 2006 года были приняты новые законодательные и административные меры, направленные на возвращение квот на проживание и трудовую деятельность иностранных граждан, а также на недвусмысленное исключение мигрантов из определенных категорий экономической деятельности. В то же время была заявлена программа возвращения «соотечественников» из-за рубежа, которая по сей день не действует.

---

10 Доклад Специального докладчика по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, 61-ая сессия Генеральной Ассамблеи ООН, 12 сентября 2006 года. Пункт 64а предварительной повестки дня A/61/335.

11 С начала второй чеченской войны осенью 1999 года, чеченцы стали одной из основных мишеней враждебного отношения и отторжения со стороны российского населения. Официальный дискурс активно способствовал распространению крайне негативного образа чеченцев.

12 Силой принужденные вести оседлый образ жизни в 1956 году в СССР, после 1991 года цыганские семьи оказались разделенными новыми административными границами. В частности, две миноритарные группы цыган осуществляют «маятниковые» миграции и живут в России в крайне тяжелых условиях: мадьяры, выходцы с Карпат, и люли, выходцы из Средней Азии.

13 http://xeno.sova-center.ru.

14 Коммерсант, 27 марта 2007. http://xeno.sova-center.ru.

15 В марте 2005 года восемь молодых людей, осужденных по делу об убийстве в феврале 2004 года девятилетней таджикской девочки, получившей множественные ножевые ранения в живот, грудь и руки, были признаны виновными в... «хулиганстве».

16 В октябре 2005 партия «Родина» призывала в своем предвыборном ролике (который в конце концов был запрещен) «очистить Москву от мусора». Сравнение черноволосых иммигрантов, едящих арбузы под звуки кавказской музыки, с «мусором» в ролике было более чем очевидным.

17 Иммигранты в нелегальном положении могут пользоваться лишь услугами «Скорой помощи».

Наложение кризисной ситуации на эти долгосрочные тенденции еще раз подчеркнуло необходимость проведения исследования по сбору информации и свидетельств, как об общем положении мигрантов в свете нового законодательства, так и о последствиях кампании преследований, организованной осенью 2006 года против грузин, проживающих в России. Этим темам посвящены две части данного доклада. Вопрос о трудовых мигрантах из Средней Азии также является чрезвычайно важным и должен стать в 2007 году темой новой исследовательской миссии.

Цель и прохождение исследовательской миссии

Международная Федерация прав человека (FIDH), в лице Ан Ле Уеру, социолога, и Амандин Регамей, доцента Университета Сорбонна-Париж 1, и Комитет «Гражданское содействие», в лице своего председателя Светланы Ганнушкиной и ее коллег, организовали и провели совместную исследовательскую миссию, которая работала с 22 по 27 марта 2007 года в Москве. Проведение исследовательской миссии стало возможным благодаря опыту работы Комитета «Гражданское содействие» и Сети «Миграция и Право» Правозащитного центра «Мемориал», которые на протяжении многих лет ведут работу по оказанию юридической поддержки и гуманитарной помощи беженцам из зон конфликтов, как на территории бывшего СССР, так и на территории России. Представители FIDH выражают свою благодарность всем членам «Гражданского содействия» за оказанный прием и поддержку в организации исследовательской миссии и составлении совместного доклада.

Во время своего пребывания уполномоченные миссии встретились как с жертвами и с семьями жертв антигрузинской кампании и нового миграционного законодательства, так и с главами ассоциаций по защите мигрантов и беженцев, а также экспертами и официальными лицами.

- Ирина Бергалиева, президент Движения Общежитий Москвы[18];
- Семьи родом из Грузии и Абхазии, встреченные при посредничестве Движения Общежитий Москвы;
- Елена Буртина, заместитель председателя Комитета «Гражданское Содействие»;
- Людмила Гендель, заместитель председателя Комитета «Гражданское Содействие»,
- Наталия Дорина, адвокат Сети «Миграция и Право», сотрудничающая с «Гражданским Содействием»;
- Выходцы из Грузии и Абхазии, с которыми удалось побеседовать в помещении Комитета «Гражданское Содействие»;
- Владимир Мукомель, социолог, специалист по миграции, Институт социологии Российской Академии наук;
- Посольство Грузии: Гиви Сергеевич Шугаров, специальный уполномоченный посланник президента Грузии в Москве, и Зураб Патарадзе, консул Грузии в Москве;
- Федеральная миграционная служба: Вячеслав Александрович Поставнин, заместитель директора, Екатерина Егорова, начальник Управления по связям с общественностью в Федеральной миграционной службе, и Екатерина Зуева, ответственная за международное сотрудничество в том же Управлении.

[18] См. сайт этой организации: www.gkh.rwp.ru Изменения жилищного законодательства привели к мобилизации сил по защите жильцов и, в частности, жильцов общежитий, в которых проживает множество перемещенных лиц вследствие военных конфликтов 1990-ых годов на территории бывшего СССР.

I. Новые направления российской миграционной политики

В январе 2007 года вступили в силу новые миграционные правила, которые были направлены как на упрощение процедур учета новоприбывших (таким образом, улучшая возможность контроля), так и на усиление отбора мигрантов, что привело к ограничению их доступа к рынку труда. Такая политика имеет все черты «выборочной иммиграции», против которой выступают FIDH и многие правозащитные организации в Европе. Новые законы изменили положение мигрантов в области права на проживание в России и права на ведение трудовой деятельности. Перед тем как мы более детально остановимся на этих вопросах, следует вкратце напомнить о концепциях миграционной политики, государственных органах, ее применяющих, и о тех проблемах, которые она порождает, в частности, в области права на убежище.

1. Миграция: между признанной необходимостью и страхом нашествия

A. ФМС – символ милицейского подхода к миграционной политике

Все вопросы, связанные с нелегальной миграцией и борьбой с ней, находятся, главным образом, в ведении Федеральной Миграционной Службы России (ФМС). Она была создана в 1993 году, в момент подписания Россией Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протокола, касающегося статуса беженцев 1967 года.

С 1993 по 1999 года ФМС работает с различными агентствами ООН, ее сотрудники участвуют в ряде образовательных программ по миграции, совершенствуя свой опыт. На национальном уровне ФМС России имеет в подчинении территориальные миграционные органы, которые изначально находились в ведении администраций на местах, а позже - милиции.

С приходом к власти В. Путина в 1999 году и возобновлением войны в Чечне, породившей сотни тысяч внутриперемещенных лиц, ФМС неоднократно реорганизовывалась. 17 мая 2000 года Указом Президента РФ № 867 ФМС была ликвидирована, а на базе Министерства по национальностям было создано новое Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политике. Полтора года спустя, президентским Указом № 1230 от 16 октября 2001 года, В. Путин распускает это новое Министерство и передает ведение миграционной политики Министерству внутренних дел. 23 февраля 2002 года Указом № 232 ФМС была возрождена, но на этот раз в рамках Министерства внутренних дел в качестве одного из его отделов и без права контроля над местными миграционными службами. В мае 2004 года (Указ № 649) Министерство внутренних дел было напрямую подчинено Президенту, а ФМС превращена в подведомственную МВД службу.

В процессе всех этих реорганизаций был растрачен накопленный годами опыт, большинство кадров ушло, архивы были частично утеряны, а основные силы ФМС уходили на собственную реорганизацию, а не на вопросы миграции.

21 марта 2007 года Указом № 403 ФМС получила большую самостоятельность и право законодательной инициативы в области миграционной политики.

Во время встречи с исследовательской миссией, заместитель директора ФМС Вячеслав Поставнин выразил свое удовлетворение Указом, подписанным В. Путиным 21 марта 2007 г., который предоставляет больше свободы ФМС, наделяет ее законодательной

инициативой и дает ей возможность участвовать в выработке миграционной политики[19]. Приобретение самостоятельности ФМС могло бы положить начало изменению самой концепции миграционной политики (ее большей ориентации на экономические нужды), однако на данный момент свобода ФМС крайне ограничена.

Руководство ФМС России составляют выходцы из силовых структур. Ее директор К. Ромодановский раньше работал в управлении собственной безопасности МВД, заместитель директора В. Поставнин – генерал ФСБ. Это свидетельствует о том, что миграционная политика рассматривается главным образом с точки зрения безопасности. В. Поставнин убежден, например, что миграции могут играть негативную роль в обществе, особенно когда возникают проблемы с интеграцией, так, по его словам, Оттоманская империя пришла в упадок из-за того, что власть захватили мигранты.

В момент перехода ФМС в ведомство Министерства внутренних дел, миграция, которую часто путают с террористической или исламистской угрозой, рассматривалась главным образом как вопрос внутренней безопасности. Подчинение ФМС Министерству внутренних дел кажется несоответствующим задачам этого ведомства, поскольку ФМС призвана исполнять следующие функции:

- В компетенцию ФМС входит предоставление беженцам убежища на основании Конвенции ООН 1951 года либо временного убежища (см. ниже). Этим занимается отдел по вопросам убежища, который входит в Управление по вопросам гражданства, несмотря на то, что вопросы гражданства и убежища мало связаны между собой;

- ФМС претворяет в жизнь (но не разрабатывает) миграционную политику и следит за экономической миграцией. Начиная с мая 2004 года, она имеет в своем подчинении паспортно-визовые отделы, зависевшие раньше от органов внутренних дел. Именно в ФМС иностранцы получают разрешение на проживание и работу.

Такая многофункциональность не способствует предоставлению достаточной защиты лицам, ищущим убежища, оставляя все виды миграции на откуп силовому подходу.

Б. Основные черты современной российской миграционной политики

Во время беседы с представителями исследовательской миссии заместитель директора В. Поставнин представил различные этапы российской миграционной политики. По его словам, в 1990-ые годы основную проблему составляли перемещенные лица и беженцы из зон конфликтов на территории бывшего СССР. С экономической стабилизацией, к 2000 году, Россия поняла важность вопроса трудовой миграции. Нелегальная иммиграция стала фундаментальным вопросом, и, чтобы разрешить его, в 2002 был принят Закон “О правовом положении иностранных граждан”, который осложнил легализацию иностранных граждан и лиц без гражданства. Однако в 2004-2005 годах власти пришли к пониманию того, что миграция необходима, и что милицейскому методу управления существует альтернатива. В результате в 2006 году были приняты новые законы.

Социолог В. Мукомель в беседе с представителями исследовательской миссии назвал заседание Совета безопасности в марте 2005 года, посвященное миграции, поворотным моментом в российской миграционной политике. Он подчеркнул, что раньше на миграцию в основном смотрели глазами силовиков, а незаконная миграция приравнивалась к преступности, терроризму и наркобизнесу.

[19] Президентский декрет n°403 от 21 марта 2007 года «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в области миграционной политики».

Выступая перед Советом Федерации в мае 2006 года, В. Путин заявил о необходимости контролируемой иммиграции. В итоге некоторые законодательные изменения были приняты в июне-июле 2006 года.

18 июля 2006 года были приняты два закона: Федеральный закон № 109 "О миграционном учете иностранных граждан[20]" и Федеральный закон № 110, обновивший Закон "О правовом положении иностранных граждан в России[21]" 2002 года. В то же время был принят "План по возвращению соотечественников" (см. ниже). Эти два закона должны были одновременно упростить правила пребывания мигрантов и способствовать улучшению учета мигрантов. Были основания полагать, что российские власти стремятся вывести из подполья незаконную иммиграцию, так как у мигрантов не было бы причины прятаться, если бы регистрация была лишь декларативной, и им не грозил отказ. Законы должны были вступить в силу в январе 2007 года после проведения необходимых административных реформ и подготовительных мер. Однако этому помешали произошедшие почти в одно и то же время события: погромы в Кондопоге в сентябре 2006 года и российско-грузинский кризис в октябре.

2 сентября 2006 года в Кондопоге было совершено убийство в ресторане, принадлежавшем выходцам с Кавказа. Этот инцидент спровоцировал в последующие дни массовые беспорядки и столкновения на национальной почве, сопровождавшиеся актами насилия против выходцев с Кавказа, в особенности против чеченцев. Этот кризис продемонстрировал способность к оперативной мобилизации ультранационалистических организаций, в частности, Движения против нелегальной иммиграции (ДПНИ), которое представляет мигрантов главным источником всех бед России. Кризис также показал, что часть населения разделяет ксенофобские представления.

Обвинения в том, что приезжие «отбирают» работу у русских, в частности, на рынках, лишь повторяют старую, хорошо всем известное из советских времен представление о торговцах-спекулянтах, кстати, прекрасно вписывающееся в «национальный проект» защиты сельского хозяйства.

«Важно, чтобы у нас было достаточно продуктов собственного производства (...). Посредники действуют под стать настоящим рэкетирам, по сути, принуждая селян сдавать свою продукцию за бесценок. То, что порой происходит на торговых рынках, и вовсе можно назвать одним словом: беспредел. Люди, которые привезли свою продукцию, да и сама администрация рынка, правоохранительные органы играют там второстепенную роль. Главными на рынках являются полукриминальные группировки. Все это вызывает справедливое негодование граждан», -- заявил Владимир Путин месяц спустя после событий в Кондопоге[22]. Это говорит о том, что власти почувствовали необходимость отреагировать, тем более, что подобные заявления не претят части элиты, разделяющей такое видение вещей. Подобные настроения только усилились в период грузинского кризиса и президентских заявлений о «мафии с национальной окраской».

15 ноября 2006 года было принято постановление правительства, которое определило «допустимую долю иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации деятельность в сфере розничной торговли»[23]. Это постановление гласит, что с 15 января 2007 года количество иностранных

---

20 Принят Думой 30 июня 2006 года, одобрен Советом Федерации 7 июля 2006 и издан 18 июля.

21 Издан 18 июля 2006 года.

22 Вступительное слово Владимира Путина на заседании Совета по реализации приоритетных проектов и демографической политике, 5 октября 2006. http://www.kremlin.ru/appears/2006/10/05/1910_type63374type63378type82634_112066.shtml

23 Постановление правительства Российской Федерации № 683 от 15 ноября 2006 года «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющих деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации», http://nalog.consultant.ru/doc63868.html

работников в сфере розничной торговли не должно превышать 40 %. Оно вводит также запрет на торговлю алкоголем и медикаментами, а с апреля 2007 года лишает иностранных граждан права работать на рынках. Данное постановление было дополнено законом от 30 декабря 2006 года, который предусматривает, что с 15 января 2007 года доля иностранцев, работающих на рынках, должна соответствовать правительственному постановлению[24].

Наконец, 6 января 2007 года был издан закон, вносящий «поправки к поправкам» закона № 110 от июля 2006 года «О правовом положении иностранных граждан»[25], который отменил или, скорее, «приостановил» некоторые положительные аспекты предшествующих законов.

Четыре новых закона, вступившие в силу 15 января 2007 года, ясно показывают, что российская политика колеблется между признанием необходимости миграции и стремлением к ее ограничению и отбору мигрантов.

Эти два совершенно противоположных подхода к миграции имеют хождение во властных кругах, в обществе, и в средствах массовой информации, а президент В. Путин лавирует между ними.

Представление, согласно которому Россия должна будет в ближайшие десятилетия ответить на многочисленные экономические и политические вызовы, в частности, на нехватку рабочей силы, упростив миграционные процедуры и улучшив контроль над ними, противоречит видению сторонников модели развития России, в центре которой лежат русская «национальная» и «православная» составляющие[26]. Министры «экономического блока» (Г. Греф, А. Кудрин) являются скорее сторонниками первого подхода, однако, в современной российской политической системе правительство не имеет такого влияния на принятие решений, как президент и его администрация[27].

Вызывает опасение тот факт, что меры, принятые в области миграционной политики, не выходят за рамки внутренней политики: власть проводит иммиграционную политику с учетом ксенофобских настроений определенной части населения, о чем свидетельствуют обстоятельства, в которых были приняты различные законы.

B. Программа по возвращению соотечественников как пример противоречивости российской миграционной политики

По различным оценкам в конце 80-ых годов в странах бывшего СССР проживали 23 млн. русских. На сегодняшний день они приблизительно составляют 18 млн. человек. С расколом СССР около 5-6 млн. русских перебрались из отдаленных республик в Россию, которую они считали своей «естественной» родиной, даже если они никогда в ней не проживали. Россия не приняла закона о репатриации, который облегчил бы возвращение

---

24 Федеральный Закон № 271 от 30 декабря 2006 года «О розничных рынках и о поправках в Трудовой Кодекс».

25 Федеральный Закон № 2 от 6 января 2007 года (принят Думой 22 декабря 2006 года и одобрен Советом Федерации 27 декабря) «О внесении изменений в Федеральный Закон «О внесении изменений в Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан».

26 В проекте Концепции национальной политики государства, разработанном Министерством регионального развития в 2005 году, русский народ представлен как выполняющий «консолидирующую» роль в Федерации, что вызвало бурную реакцию в национальных республиках, которые увидели в этом выражение превосходства русского народа. В новом проекте Концепции, представленном 1 декабря 2006 года, используется более осторожная формулировка, роль русского народа вместо «консолидирующей» в нем названа «объединяющей».

27 В. Мукомель представил Виктора Иванова, замдиректора президентской администрации, как сторонника второго подхода и как ярого противника миграции. Выходец из ФСБ, он возглавляет межминистерскую группу по миграции, призванную улучшить миграционное законодательство, существовавшее до 2004 года. Он продолжает заниматься этим вопросом при поддержке президента. Он также возглавляет совет администрации крупных предприятий, возглавляет межведомственную группу по репатриации и межминистерскую группу по борьбе с коррупцией… не будучи министром, его влияние таково, что именно он председательствовал во время недавно подписного договора с Европой о реадмиссии.

русских из стран бывшего СССР, так как российское правительство могло полагать, что присутствие значительного русского меньшинства в республиках является важным механизмом влияния.

Демографический кризис и потребность в рабочих руках показало необходимость в привлечении мигрантов в страну, однако государство стремится предварительно произвести их отбор.

Так, Владимир Путин показал свою приверженность селективному подходу к трудовой миграции в интервью газете *Русская Мысль* от 23 ноября 2006 года: «Мы стремимся кардинально улучшить правовое регулирование в этой сфере, вывести миграцию из «тени». Уделяем особое внимание интеграции иностранных работников в российское общество – на принципах соблюдения законов, уважения наших культурных, исторических и религиозных традиций и обычаев.

По различным оценкам, в России работает от 10 до 15 млн. мигрантов, и из них только 500 тысяч человек – на законных основаниях. Здесь корень многих проблем, среди которых дискриминация нелегальных рабочих по условиям и оплате труда, нарушения их прав, криминализация незаконной занятости.

Уже принят ряд законодательных инициатив, которые, с одной стороны, упрощают регистрацию приезжих, а с другой стороны, устанавливают строгие санкции за нарушение миграционного законодательства, за нелегальное использование труда иностранных работников. Также мы будем поощрять миграцию именно в те регионы и отрасли экономики, которые важны для развития страны, но испытывают дефицит трудовых ресурсов»[28].

Поскольку российский президент считает принадлежность к русской культуре и православной вере важным фактором, неудивительно, что именно его администрацией ведутся постоянные разговоры по возвращению этнических русских, живущих в ближнем зарубежье.

Президентский Указ № 637 от 22 июня 2006 года предусматривает новую программу содействия добровольному переселению[29], которая вступила в силу в январе 2007 года. В ней предусмотрена упрощенная процедура получения вида на жительство и разрешения на работу, а также помощь в переезде. Прибывающие лица также должны обеспечиваться работой и получать поддержку в обеспечении жильём[30]. Программа призвана впоследствии получить применение в приоритетных регионах: Дальний Восток, Центральная Сибирь (регионы, в которых резко сокращается население), а также в быстроразвивающихся регионах.

Эта программа ставит целый ряд вопросов, ее выполнимость вызывает сомнения, а также существуют опасения о возможных негативных последствиях ее применения.

Можно предположить, что программа обращена в основном к русским зарубежья

Программа точно не определяет, кто именно подразумевается под «соотечественниками», но можно предположить, что имеются в виду те лица, которые подпадают под действие закона 1999 года «О соотечественниках, живущих за рубежом»[31]. Этот закон, принятый под давлением националистических групп, относит к

---

28 Интервью 23 ноября 2006, *Русская Мысль,* http://www.russian.kiev.ua/material.php?id=11603443

29 Декрет президента № 637 от 22 июня 2006 года «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

30 Марианна Топочешникова, «*Новая миграционная политика: Вредительская политика*». http://www.svobodanews.ru 3 января 2007.

31 Федеральный Закон № 99-ФЗ от 24 мая 1999 года «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

соотечественникам:

- всех тех, кто имеет российское гражданство и проживает за рубежом;
- бывших советских граждан, проживающих в странах бывшего СССР, вне зависимости от того приняли они гражданство страны проживания или нет;
- . эмигрантов, которые являлись российскими гражданами, вне зависимости от того, приняли ли они новое гражданство или нет.

В то же время соотечественниками не считаются дети бывших советских граждан, имеющих гражданство одной из независимых республик. Так, грузин, проживавший в советской Грузии, бывший советский гражданин, мог бы быть зачислен в соотечественники, тогда как его дети, родившиеся уже в независимой Грузии, -- нет.

Таким образом, возможность ассимиляции, владение русским языком и знание русской культуры (что характерно для лиц, выросших в СССР) превалирует над юридическими вопросами. Президентский Указ № 637 гласит, что «воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества».

По мнению многих социологов, изучающих вопросы миграции, под «соотечественниками» понимаются русские по национальности и русскоязычные лица. Но если официальные лица подчеркивают, что речь идет о приеме людей разных национальностей, так как понятие «соотечественники» подразумевает тех, кто родился в СССР и их семьи, то многочисленные комментарии политиков и средств массовой информации подчеркивают предпочтение, отдаваемое «этническим русским» и «русскоязычным», а некоторые даже говорят о «русскоязычных без акцента»[32]. Царящая неясность является показателем противоречий российской миграционной политики, разрывающейся между необходимостью как можно скорее урегулировать проблему нехватки рабочих рук и искушением использовать вопрос положения русских из стран бывшего СССР в националистических целях.

Проблемы, вызванные программой содействия добровольному переселению

Неправительственные организации, которые работают в данной области, подчеркивают тот факт, что около 1,5 млн. русских и русскоязычных граждан, проживающих на территории России, не могут в течение многих лет получить гражданства. Им придется заново начать процедуру, чтобы воспользоваться новыми законами.

По мнению многих социологов эта программа является неэффективной по нескольким причинам:

- Прежде всего, потому что она направлена на привлечение квалифицированных рабочих, тогда как Россия, за исключением региона Северного Кавказа, нуждается либо в высококвалифицированных рабочих (высшие руководящие кадры) либо, наоборот, в неквалифицированной рабочей силе. Доказательством этому является строительный сектор, где работают выходцы из Таджикистана и других бывших советских республик.

- Эта программа предназначена в основном для русских, проживающих в Средней Азии, и предусматривает распределение жителей больших городов Центральной Азии в маленькие деревни российского Дальнего Востока, в регионы, где у них мало шансов на легкую адаптацию. Местные власти предпочли бы использовать деньги, предназначенные для «репатриации русских выходцев из стран бывшего СССР», на торможение массового переселения сельских жителей в города.

[32] Понятие, использованное журналистом НТВ, http://news.ntv.ru/itogi/100018/

- Местные власти оказались перед лицом значительных организационных и финансовых трудностей, так как федеральное правительство берет на себя лишь оплату дороги и выплату нескольких компенсаций. Устройство на работу, жилье, социальная помощь входят в обязательства местных властей, которые не могут ни рассчитывать на финансирование из федерального бюджета, ни ввести новые налоги, которые ослабят местную экономику. Таким образом, местные власти не могут быть заинтересованы в реализации этих программ.

Программа выглядит экономически абсурдной потому, что она была продиктована исключительно политическими соображениями. Российская власть стремится совместить экономическую необходимость (нужда в рабочей силе) с политической (чтобы эта рабочая сила была русской). Рекламный эффект от этой программы, позволяющий России утвердиться в качестве правопреемницы СССР и естественной защитницы русского меньшинства в странах СНГ, гораздо значительнее, чем реальные результаты. По мнению В. Мукомеля, президент постепенно возвращается к пересмотру этой программы: откат также наблюдается в области установления рыночных долей иностранных работников (см. ниже).

Г. Статус беженцев: невыполнение российским государством своих обязательств

После 1991 года в нескольких республиках бывшего СССР разразились военные конфликты: в Абхазии, в Нагорном Карабахе, гражданская война в Таджикистане. Эти конфликты вынудили часть населения бежать и породили потоки беженцев как внутри этих стран, так и за их пределам, в частности, в Россию. Согласно информации Комитета «Гражданское Содействие»[33], 77% вынужденных мигрантов были русскими по национальности либо смешанными парами, например, армяно-азербайджанскими или абхазо-грузинскими, которые не могли больше жить на родине. В 1993 году 150.000 афганцев, проживавших в России, куда они были приглашены в советское время, фактически оказались беженцами, так как потеряли возможность вернуться в Афганистан по причине свержения режима Наджибулы, который поддерживал СССР[34].

Напомним, что Россия присоединилась к Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу, касающемуся статуса беженцев 1967 года, а значит взяла на себя обязательства по защите беженцев, находящихся на своей территории[35]. Тем не менее, разработанные юридические механизмы недостаточны и не позволяют обеспечить им эффективную защиту.

Закон о беженцах 1993 года (в редакции 1997г.) предусматривает два типа возможной защиты:

- Статус беженца определен в законе «О беженцах» от 19 февраля 1993 года, который почти полностью воспроизводит определение Конвенции ООН 1951 года. Ходатайство о предоставлении статуса направляется в местный орган Федеральной миграционной службы, после чего оно рассматривается сначала на предмет его приемлемости, а потом по сути ходатайства. Оба решения могут быть обжалованы либо в вышестоящем органе

---

33 www.refugee.memo.ru

34 К беженцам внешних конфликтов (но в которых Россия не всегда занимала нейтральное положение) следует прибавить беженцев внутренних конфликтов (осетино-ингушский конфликт 1992 года, и особенно чеченская война). Надо отметить, что их статус был определен законом 1993 года о «вынужденных переселенцах» (подразумевает российских граждан, которые вынуждены были покинуть свое место жительства из-за массовых беспорядков и т.п.). Однако большинство чеченцев не может получить этот статус, поэтому из-за дискриминации и проблем, с которыми они сталкиваются, их положение напоминает скорее положение беженцев из других стран.

35 Тем более что Россия поддерживала в некоторых случаях одну из сторон конфликта. Так, например, она поддержала абхазцев в грузино-абхазском конфликте 1992 года.

ФСМ, либо в суде. Статус беженца предоставляется на три года, а затем продлевается каждый год, в том случае если основания для его получения остались без изменений.

- Временное убежище может быть предоставлено на один год (согласно статье 12 Закона о беженцах) лицам, чье положение не дает достаточных оснований для предоставления им статуса беженца, но которые не могут быть депортированы из страны по гуманитарным причинам. Однако Указ № 274 от 9 апреля 2001 года дает очень ограничительное определение применению временного убежища, почти исключительно сводя его к медицинским основаниям[36].

Представители исследовательской миссии встретились с несколькими беженцами из Абхазии, не имевшими статуса беженцев, так как, по их словам, «у них не было времени подать документы». Другие не смогли этого сделать, так как не располагали всеми необходимыми документами. А некоторые просто не стали ничего предпринимать в этом направлении, поскольку «все равно беженцы из Абхазии никогда не получают статуса беженцев».

Лишение статуса части беженцев в 1997 году

В период с 1992-93 годов до 1997 года система еще полностью не сформировалась и не была унифицирована на всей территории Российской Федерации, поэтому удостоверения, подтверждающие наличие статуса беженца, выданные в разных регионах, отличались по форме. В 1997 году была внесена поправка, уточняющая ход процедуры получения статуса беженца и обязующая лиц, уже получивших убежище, подать документы заново. Главная проблема заключалась в том, что постановление о вступлении закона в силу предусматривало слишком короткий срок для подачи документов. Большинство беженцев не были даже предупреждены о необходимости заново подать документы. Таким образом, около 100.000 граждан бывшего СССР превратились в лиц без официального статуса. К тому же число лиц, получивших статус, является каплей в море: на 2006 год лишь 397 беженцев были официально зарегистрированы в ФМС России.

Начиная с 1997 года, количество беженцев буквально таяло на глазах. Если в 1997 году ФМС насчитывала в стране 239 539 беженцев, то за два года эта цифра сократилась в три раза: в 1999 году осталось всего 79 727 зарегистрированных беженцев. В последующий период цифра сокращалась с огромной скоростью: 26 065 беженцев в 2000 году, 17 902 в 2001… В 2004 году их было всего лишь 614 человек, в 2005 году -- 456 и в 2006 году -- 397. Сокращение числа зарегистрированных беженцев связано с тем, что часть из них тем временем либо получила российское гражданство, либо была вынуждена покинуть страну[37].

Если же посмотреть скольким лицам был предоставлен статус беженца за год, то получится совсем мизерная цифра: в 2006 году статус беженца получили 41 человек, временное убежище – 275 человек (в 2005 году -- 21 и 184 человек соответственно)[38].

---

[36] Существует также третий статус -- политического убежища, который введен президентским Указом от 21 июня 1997 года «О регулировании процедур предоставления политического убежища в Российской Федерации». Он предоставляет убежище политическим активистам, которые подвергаются адресным преследованиям на родине. Исключение составляют выходцы из стран с развитыми и стабильными демократическими институтами (МИД ежегодно публикует список этих стран). За последнее десятилетие этот статус смогли получить лишь несколько десятков лиц, в основном, бывшие политические лидеры, которые попросили убежища при перемене власти в их стране (например, Аяз Муталидов, экс-президент Азербайджана).

[37] Как, например, осетины, которые бежали из Южной Осетии (территория Грузии) во время конфликта, разразившегося осенью 1993 года. Скрывшись в Северной Осетии, они получили статус беженцев: более 28000 в 1997 году, 6688 в 2003, либо четвертая часть от числа первоначально признанных беженцев.

[38] Большинство из них афганцы (29 из 41 – беженцы, 244 из 275 – получили временное убежище). Однако эта цифра не должна оттенять другой информации: сегодня в России еще находятся десятки тысяч афганцев, которые почти никогда не добиваются статуса беженцев, так как с 2003 года доктрина ФМС гласит, что «афганское общество отличается высоким уровнем толерантности, поэтому им нечего бояться преследований со стороны сегодняшних властей из-за их былой деятельности.

- ***Продолжительность процедуры***

Рассмотрение дела может занять более трех лет, и это тем более проблематично, что ищущие убежища лица не получают никакого временного статуса на время рассмотрения ходатайства. В ноябре 2003 года Комитет ООН по правам человека высказал «озабоченность продолжительностью процедуры рассмотрения ходатайств об убежище, в частности, в Москве и в Московской области, где лица, ищущие убежище, вынуждены иногда более двух лет ждать начала официальной процедуры рассмотрения»[39]. В своих заключительных замечаниях Комитет заявил, что «государственные органы должны предоставить лицам, ищущим убежища, право начать процедуру определения статуса в разумные сроки, в частности, в Москве и Московском регионе, получать доступ к необходимой документации на протяжении всего хода процедуры, в том числе и на стадии обжалования»[40].

- ***Существование списка «безопасных стран происхождения»***

Согласно рекомендациям ФМС[41], убежище не может быть предоставлено беженцам из стран СНГ, так как политическая и экономическая ситуация в этих странах стабилизировалась, конституции этих стран гарантируют защиту от преследований на расовой, этнической, языковой, национальной или религиозной почве, а также по причине принадлежности к определенной социальной группе или из-за политических убеждений. «Отношение к странам СНГ как к безопасным является проблемой не только потому, что не позволяет обеспечить право на должное рассмотрение ходатайств всем ищущим убежища лицам, но и потому, что среди них есть страны, в которых совершаются многочисленные грубые нарушения прав человека и применяются пытки[42].

- ***Риск высылки в страны, практикующие пытки***

Из вышеперечисленного следует, что лица, которые могли бы претендовать на статус беженцев, оказываются в положении обычных мигрантов. Они рискуют быть высланными из страны пребывания в страну происхождения по просьбе об экстрадиции, направленной этим государством либо попасть под административное выдворение по причине нарушения правил пребывания. В частности, такая ситуация сложилась с узбекскими гражданами: Россия тесно сотрудничает с авторитарным узбекским режимом в «борьбе против терроризма», в результате чего десятки лиц, обвиненные в исламизме или в принадлежности к партии Хизб-ут-Тахир, были осуждены в России, а затем высланы из страны, порой даже путем лишения российского гражданства[43].

29 июня 2005 года Алишер Усманов, российский гражданин узбекской национальности, был похищен при выходе из тюрьмы и силой вывезен в Узбекистан по просьбе узбекских властей, что противоречит статье 61 п.1 Конституции России, согласно которой российский гражданин не может быть выдан другому государству[44]. По информации российских неправительственных организаций, г-н Усманов находился в СИЗО города Намангана (Узбекистан), где он стал жертвой жестокого обращения. В ноябре 2005г.

---

39 Заключительные замечания комитета по правам человека ООН: Russian Federation. 06/11/2003. CCPR/CO/79/RUS. (Concluding Observations/Comments), http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.CO.79.RUS.En?Opendocument

40 Там же.

41 См. *Russian NGO Shadow Report on the Observance of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment by the Russian Federation for the period from 2001 to 2006*, November 2006, Moscou, p 21

42 См. доклад FIDH «Смертная казнь в Узбекистане: пытки и секретность», декабрь 2005, http://www.fidh.org/article.php3?id_article=2897, а также совместный доклад FIDH и Правозащитного Центра Азербайджана «Пытки и жестокое обращение в тюрьмах Азербайджана», апрель 2007, http://www.fidh.org/article.php3?id_article=3981

43 См. сообщение FIDH «Россия: высылка в Узбекистан, противоречащая международным нормам», http://www.fidh.org/article.php3?id_article=3810

44 См. сообщение ПЦ «Мемориал» *В Узбекистане осужден на 8 лет Алишер Усманов, похищенный из Казани*, 18 ноября 2005 гоода, http://www.memo.ru/hr/jbl/nov/ru20051118.htm

Алишер Усманов был осужден на 8 лет лишения свободы.

24 ноября 2006 года Рустан Муминов, узбекский гражданин, обвиненный узбекскими властями в принадлежности к исламистской партии Хизб-ут-Тахир, был выдан властям Узбекистана, несмотря на то, что Прокуратура РФ отказала в его экстрадиции. Муминов также не подлежал высылке, поскольку он обжаловал не вступившее в силу решение районного суда о его административном выдворении в Московский городской суд и ожидал решения. Более того, Муминова силой посадили в самолет до Ташкента через 5 часов после того, как Европейский суд по правам человека, куда была направлена жалоба Муминова, обязал российские власти воздержаться от его выдачи до принятия окончательного решения по его жалобе (правило 39 Регламента Европейского Суда), и обеспечить его безопасность на время рассмотрения его дела в ЕСПЧ. В январе 2007г. Муминов был осужден на 5,5 лет тюремного заключения. В то же время, против директора центра для депортируемых иностранных граждан было возбуждено уголовное дело по факту превышения должностных полномочий, он был признан виновным и приговорен к уплате штрафа. Сотрудники ФСБ, принудившие директора к выдаче Муминова (соответствующие документы содержатся в деле) не были привлечены к ответственности.

Выдача граждан Узбекистану осуществляется несмотря на существование многочисленных свидетельств о том, что пытки в Узбекистане являются распространенной практикой, а по обвинению в террористической деятельности может быть вынесен смертный приговор. Россия, как страна, подписавшая Европейскую конвенцию о защите прав человека и Конвенцию ООН против пыток, взяла на себя обязательство не выдавать граждан в те страны, где их жизни грозит опасность. Комитет ООН против пыток, рассматривавший в очередной раз ситуацию в России в ноябре 2006 года, указал России, что она «должна обеспечить ситуацию в которой никто не может быть выслан, выдворен или экстрадирован в страну, где есть серьезные основания опасаться того, что он может быть подвергнут пыткам[45]».

В этой ситуации вызывает особые опасения[46] соглашение о реадмиссии подписание в апреле 2006 года Москвой и Европейским Союзом. Это соглашение обязывает Россию принимать на свою территорию лиц, ищущих убежище, высланных из европейских стран: как российских граждан, так и выходцев из третьих стран, а также лиц без гражданства.

Есть веские основания опасаться того, что лица, ищущие убежища, не смогут получить его в России, даже если имеют на это полное право. Более того, что касается определенных категорий российских граждан, главным образом выходцев из Чеченской республики, в России существует большой риск угрозы их жизни и физической неприкосновенности[47].

---

45 CAT/C/RUS/CO/4, 6 февраля 2007; 37-ая сессия, 6-24 ноября 2006, http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0ac7e03e4fe8f2bdc125698a0053bf66/a576606ceeee75e9c12572ed00334e02?OpenDocument

46 Во время дебатов в Европарламенте 14 февраля 2007 докладчик Мария да Асунсьао Эстевес, представляющая текст соглашения, высказала свою настороженность. Она подчеркнула, что данное соглашение не включает в себя ни одного положения в области прав человека и демократии, нарушение которого может привести к приостановлению действия соглашения или даже к его недействительности. Она также высказала сожаление, что не было проведено предварительной оценки ситуации в России в области юстиции и внутренних дел. Поскольку соглашение касается также выдачи виз, докладчик отметила, что не существует полной обоюдности в визовом вопросе, поскольку в некоторые регионы России необходимо получать специальные разрешения (Чечня), и что иностранцы сталкиваются на российской территории с многими бюрократическими препятствиями. (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20070214+ITEM-010+DOC+XML+V0//FR&language=FR&query=INTERV&detail=3-269)

47 См. Совместный доклад FIDH и Правозащитного Центра «Мемориал», *«Пытки в Чечне: «нормализация» кошмара»*, http://www.fidh.org/article.php3?id_article=4134

2. Разрешение на временное проживание и регистрация

Гражданам всех стран «дальнего зарубежья» необходимо получить визу для въезда на российскую территорию, а въезд граждан «ближнего зарубежья» регулируется двухсторонними соглашениями, подписанными с Россией. Напомним, что с июня 2000 года Российская Федерация больше не является участницей Бишкекского соглашения, которое регулировало передвижение людей между странами СНГ.

Право доступа на российскую территорию используется Москвой как козырь в отношениях с соседними государствами. Льготные условия предоставлены странам, которые Россия поддерживает политически. Так, например, накануне президентских выборов в Украине в декабре 2004 года, когда Россия поддерживала кандидата от власти В. Януковича, были упрощены административные процедуры для украинцев, желающих жить и работать в России. Что касается отношений с Грузией, то Россия решила выдавать российские паспорта жителям непризнанных республик Осетии и Абхазии. Жители Приднестровья также могут получить российский паспорт. Тем не менее, такие паспорта не дают автоматического права на проживание на территории Российской Федерации. Принимаются все возможные меры, чтобы эти российские граждане не могли получить внутренние российские паспорта.

Российская визовая политика подвержена резким переменам курса: в сентябре 2005 российский премьер-министр объявил о возможности для таджикских граждан въезжать в Россию лишь с внутренним паспортом, но двумя месяцами позже, под давлением националистических групп в Думе, было принято обратное решение[48].

До недавнего времени по прибытии на российскую территорию мигранты должны были получить регистрацию с целью легализации своего положения. Регистрацию было чрезвычайно сложно получить, тогда как ее отсутствие грозило мигрантам штрафами и высылкой. По мнению российских властей эта ситуация была упрощена после вступления в силу в январе 2007 года новых законов. Тем не менее, пока представляется сложным утверждать, что принятые меры достигли своей цели.

A. Сложности легального проживания в России: прежнее положение

Для лиц, не имеющих российского гражданства, прибывших в Россию с визой или же без нее, существовало три вида легального правового положения на территории России:

- Разрешение на временное пребывание сроком на 3 месяца (90 дней);
- Разрешение на временное проживание сроком на 3 года;
- Вид на жительство сроком на 5 лет.

Таким образом выстроена иерархия статусов: легализация временного пребывание является необходимым условием для получения разрешения на временное пребывание, а длительное проживание на территории Российской Федерации является условием для получения российского гражданства.

Как российские, так и иностранные граждане, должны были получить обязательную для всех регистрацию:

- Временная регистрация или регистрация по месту пребывания. Каждый человек, находившийся более трех дней в другом городе, должен был зарегистрироваться в

48 IWPR's Reporting Central Asia, N 424 1, 3 декабря 2005

паспортной службе.

- Постоянная регистрация либо регистрация по месту жительства. Наличие данной регистрации для иностранцев сопровождало получение разрешения на временное проживание или вида на жительство и открывало доступ к некоторым правам: возможность поступить в высшее учебное заведение (общеобразовательные школы открыты детям нелегальных мигрантов), право на медицинское обслуживание, на приобретение гражданства, на получение семейных пособий[49].

Правозащитные организации не раз критиковали такую систему регистрации, считая ее наследством советской системы, где на протяжении многих лет целые категории населения (крестьяне, наказанные народы) были привязаны к определенному месту жительства. Такая система регистрации является наследием советской прописки и противоречит Конституции Российской Федерации, провозглашающей принцип свободного передвижения на всей территории страны.

Получение регистрации в России (в частности, постоянной регистрации) вызывает серьезные трудности у большинства беженцев и иммигрантов, а также у вынужденных переселенцев из Северного Кавказа (Чечни). Процедура предполагает, что если они законно снимают жилье, то владелец жилья разрешит им прописаться у себя. К сожалению, такие случаи составляют скорее исключение из правил. Как мы уже ранее отмечали, объявления о съеме жилья «только для русских» не редки в России. Если владельцы жилья и соглашаются сдать жилье иностранцу, то чаще всего нелегально (тем более, что все лица, прописанные в квартире, должны дать свое письменное согласие на прописку дополнительного лица). Не имея возможности прописаться, мигранты становятся первыми жертвами проверок документов, проводимых милицией. Нередко они вынуждены давать взятки представителям милиции за то, чтобы те закрывали глаза на отсутствие регистрации. Существование агентств, предлагающих подложную регистрацию, способствует развитию коррупции и обеспечивает лишь видимую защиту людям, прибегающим к подобным услугам.

В марте 2003 года на эти проблемы обратил внимание Комитет ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации и выразил «свою озабоченность информацией о том, что обязательная регистрация по месту жительства выступает как дискриминационная мера в отношении некоторых этнических групп, а отсутствие такой регистрации служит предлогом отказать в признании ряда политических, экономических и социальных прав. Приветствуя информацию о том, что суды признали эту практику неконституционной, Комитет рекомендует [России] при применении системы регистрации по месту жительства обеспечить строгое соблюдение норм, изложенных в федеральном законодательстве и подтвержденных Конституционным Судом и Верховным Судом»[50]. В ноябре 2003 года Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также высказал свою озабоченность по поводу «поступающей информации о случаях, когда отсутствие регистрации по месту жительства и других необходимых документов, удостоверяющих личность, влекло за собой ограничение прав, включая право на работу, социальную защиту, медицинское обслуживание и образование»[51].

В то же время, в 2003 году Комитет ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации выразил свое сожаление, что «большое число бывших советских граждан,

---

[49] Стоит отметить, что проблема невыплаты семейных пособий обострилась с принятием закона «О монетаризации социальных льгот» (Закон № 122), который переносит часть выплат на местные бюджеты.

[50] Заключения Комитета по ликвидации расовой дискриминации, 02/06/2003. CERD/C/62/CO/7, 62-ая сессия, март 2003, http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.62.CO.7.En?Opendocumen

[51] Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, 12/12/2003. E/C.12/1/Add.94. 38-ая сессия, ноябрь 2003

которые раньше законно проживали в Российской Федерации, стали считаться мигрантами с момента вступления в 2002 году в силу федеральных законов «О российском гражданстве» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Комитет обязал Россию «принять меры с целью легализации положения этой категории населения»[52]. Если до полумиллиона мигрантов год и получают российское гражданство[53], то все же тысячи остаются нелегализованными, особенно беженцы, утерявшие часть документов, либо молодые люди, достигшие совершеннолетия на территории России и не имеющие удостоверения личности. Во время переписи населения в 2002 году, 400.000 человек назвали себя лицами без гражданства, а 1.3 млн. человек не смогли указать своего гражданства.

Б. Новые законы: видимость упрощения регистрации

Закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и новая редакция закона «О правовом положении иностранных граждан в России», которые вступили в силу в январе 2007 года, были призваны отменить режим регистрации, уже пошатнувшийся из-за мер, принятых в порядке исключения[54].

- *Отмена временной регистрации?*

В новом законе понятие «регистрация по месту пребывания» заменено понятием «учет по месту пребывания». Временная регистрация, таким образом, теперь имеет лишь декларативный характер, и в ней не может быть отказано. Согласно новым упрощенным процедурам, вновь прибывшие мигранты больше не обязаны подавать прошение о регистрации, а должны лишь поставить в известность миграционную службу о своем присутствии на территории России, явившись в представительство ФМС, либо заполнив и послав по почте специальный формуляр. Затем они вправе находиться на территории России в течение 90 дней.

Сотрудницы ФМС Екатерина Егорова и Екатерина Зуева отметили в беседе с представителями исследовательской миссии, что новый закон был принят с целью либерализации и упрощения процедуры регистрации, а также возвращения в легальное поле скрытой миграции, поскольку регистрация отныне имеет лишь декларативный характер. Другое важное изменение касается того, что учет производится не обязательно в жилом помещении, как это было прежде. Теперь мигранта ставит на учет приглашающая его сторона (это может быть как работодатель, так и лицо, предоставляющее жилье), и мигрант может стать на учет в любом типе помещения, как в жилом доме, так и в административном здании.

Однако эта мера может повлечь за собой ряд проблем. С одной стороны, она позволяет решить одну из главных проблем, с которой раньше сталкивались иностранцы – трудности в поиске жилья, в котором можно зарегистрироваться. С другой стороны, существует риск, что таким образом будет легализирована практика размещения работодателем мигрантов в непригодных для жилья помещениях, в тесноте и недопустимых для проживания условиях, не заботясь о поиске пригодного жилья.

Закон также ставит другие вопросы:

---

[52] Заключения Комитета по ликвидации расовой дискриминации, 02/06/2003. CERD/C/62/CO/7, 62-ая сессия, март 2003, http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.62.CO.7.En?Opendocumen

[53] По сведениям ФМС, 500.000 человек получило российское гражданство в 2005 году, от 300.000 до 350.000 в 2006 году.

[54] Осенью 2004 года украинцам было предоставлено право находиться на территории России до 90 дней без регистрации. Во время одного из своих визитов в Украину В. Путин, чтобы поддержать кандидата Януковича, решил по принципу обоюдности применять к украинцам, проживающим в России, правило, которое применят Украина к российским гражданам, временно проживающим на ее территории. Это правило было в конце 2004 года распространено также на самих граждан России.

- Тот факт, что уведомление осуществляется не самим иностранцем, а принимающей стороной (предприятием, владельцем квартиры, комендантом общежития), является подтверждением тому, что в России по-прежнему отсутствует свобода проживания. Лица, приезжающие в Россию даже на короткий срок (до трех месяцев) должны найти предприятие либо частное лицо, которое согласится их принять. Даже если иностранцу больше не требуется разрешение на пребывание, контроль может быть осуществлен в отношении принимающей стороны.

- Продолжительность дозволенного пребывания, согласно миграционному учету, может варьироваться в зависимости от политической необходимости. Действительно, согласно статье 5.1 новой редакции закона «О правовом положении иностранных граждан в России», срок пребывания в 90 дней может быть увеличен до 180 дней или, наоборот, сокращен, для всех иностранцев или для некоторых групп «в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства»[55]. Размытость этой формулировки закладывает фундамент для возможности последующей дискриминации в отношении некоторых групп лиц, как это уже было с грузинами (см. ниже).

- Наконец, новый закон не отменил принцип постоянной регистрации, которая является необходимой для всех желающих остаться на срок более 90 дней и получить вид на жительство[56].

Небольшой период времени, прошедший после вступления в силу новых законов и датой проведения исследовательской миссии в конце марта 2007 года, не позволил дать оценку их применению. Если нарушения правил новых законов и были отмечены, то пострадавшие лица еще не успели обратиться за помощью к юристам из неправительственных организаций, например в Комитет «Гражданское Содействие».

·Разрешение на проживание: упрощение процедуры получения или усиление контроля?

Что касается разрешения на временное проживание, отметим, что недавно принятые законы упрощают административные процедуры. Просьба о получении разрешения подается вместе с миграционной картой (выданной при пересечении границы), документом, удостоверяющим личность, и квитанцией об уплате государственной пошлины.

Отмена справки о доходах является прогрессивным шагом. Раньше, при подаче документов, граждане должны были предоставить выписку из банковского счета, удостоверяющую определенную платежеспособность. Теперь же им предоставляется год на то, чтобы иметь возможность встать на налоговый учет.

Однако наряду с этими позитивными сдвигами новые положения законов ставят ряд проблем:

- В месячный срок с момента подачи документов иностранный гражданин должен

---

55 Федеральный Закон «О внесении изменений в Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан». , 18/07/2006

56 Федеральный Закон № 109 «О миграционном учете иностранных граждан» предусматривает в статье 4, что «миграционный учет включает в себя регистрацию по месту жительства и учет по месту прибытия». Согласно статье 7, предусматривающей обязанности иностранных граждан стать на миграционный учет, «Лица, проживающие в Российской Федерации постоянно либо временно должны зарегистрироваться по месту жительства и отметиться по месту прибытия. Лица, временно проживающие в Российской Федерации, должны стать на учет по месту прибытия».

предоставить справку об отсутствии у него СПИДа[57], инфекционных заболеваний (таких как туберкулез) и «наркозаболеваний» (статья 6.5 §1 закона «О статусе иностранных граждан»). Наркозависимость, наличие вируса СПИД, или же опасного инфекционного заболевания может стать причиной отказа со стороны властей во временном или постоянном разрешении на проживание в стране (статья 7-1 §13). Эти меры носят открыто дискриминационный характер, так как мешают свободному передвижению ВИЧ-инфицированных лиц внутри Российской Федерации. Вдобавок, эти меры ставят ВИЧ-инфицированных граждан в один ряд с преступниками, что еще более увеличивает их страдания, вызванные болезнью. Надо также учесть, что само заражение могло произойти на территории РФ.

- В особенности стоит отметить проблему наличия квот на выдачу разрешений на временное проживание. Отмененные в первоначальной версии законопроекта для безвизовиков, они были восстановлены законом, вносящим « поправки к поправкам» от 6 января 2007 года, и являются крайне ограничительными[58]. На 2006 года 102 000 человек имели разрешение на временное проживание. В 2007 году эта квота была снижена в два раза (52 000), поскольку изначально она касалась лишь тех, кто прибывает в Россию по визе, а в результате затронула также граждан тех стран, с которыми Россия находится в безвизовом режиме. Таким образом, возможность для мигрантов получить разрешение на временное проживание резко снизилась. Правительство отказалось исправить эту очевидную ошибку.

- К тому же, получение разрешения на работу впредь является обязательным для всех иностранцев, кроме беженцев, участников программы переселения и обладателей вида на жительство, тогда как раньше разрешение на временное проживание подразумевало право на работу на российской территории. Это положение тем более противоречиво, что лица, получившие разрешение на временное проживание, рискуют лишиться его по истечении года, если не смогут подтвердить требуемый властями уровень доходов.

- Наконец, как и раньше, лица, ходатайствующие о разрешении на временное проживание, могут оказаться в нелегальном положении в силу самих законов: разрешение на временное пребывание, необходимое для подачи ходатайства, выдается только на 90 дней, тогда как процедура выдачи разрешения может занять 6 месяцев.
  Неправительственные организации уже не раз говорили о недопустимости такой ситуации, однако это было учтено новыми законами только в отношении «безвизовиков», которые теперь должны получать разрешение на временное проживание через два месяца после подачи заявления.
  Такое положение вызывает особенную озабоченность, поскольку в разрешении на временное проживание может быть отказано лицам, которые были высланы из страны в течение предыдущих пяти лет, либо лицам, совершившим несколько нарушений правил режима пребывания (Кодекс об административных правонарушениях).

При ближайшем рассмотрении положений новых законов невольно возникает вопрос не является ли их единственной целью желание способствовать краткосрочной миграции – сезонной либо маятниковой -- и создать, таким образом, гибкий рынок рабочей силы, которая прибывала бы в страну по мере необходимости. В то же время, новые законы не

[57] На основании российского Федерального закона от 24 февраля 1995 года, принятого Государственной Думой (статья 10, касающаяся предотвращения распространения болезни, вызванной вирусом иммунодефицита человека, на территории Российской Федерации).

[58] Эти квоты установлены правительством по предложению субъектов Федерации, которые меняются в зависимости от демографической ситуации региона и состояния рабочего рынка. Всего несколько категорий не попадают под квоты, в частности, родители российских граждан, супруги российских граждан, лица, участвующие в инвестиционных программах и в программе по возвращению соотечественников (см. ниже).

предусматривают ничего, чтобы облегчить обустройство мигрантов на новом месте и, особенно, гарантировать им социальные права. Мигрантов воспринимают главным образом как одним из рычагов управления экономикой. Их положение является тем более неопределенным, что любое нарушение правил может повлечь за собой их выдворение из страны.

B. Процедуры выдворения

Согласно российскому Кодексу административных правонарушений, нарушение правил пребывания, а также рабочего законодательства (см. ниже), чревато для мигрантов штрафом и/или административным выдворением[59]. Высылка осуществляется за счет высылаемого лица, за счет пригласившей стороны либо за счет дипломатического представительства (см. статью 31-5 нового закона «Об иностранных гражданах»).

Случаи выдворения нередки, поскольку процедура депортации гораздо более сложна: так, в 2003 году административному выдворению подверглись 53 800 иностранцев, 104 000 в 2004 году, 75 800 в 2005 году (из которых 16 500 были выдворены насильственно, остальные покинули страну добровольно) и, наконец, 55 800 в 2006 году.

- Статья 18-8 Кодекса административных правонарушений предусматривает, что нарушение иностранным лицом режима пребывания ведет к штрафу или штрафу и «административному выдворению за пределы территории Российской Федерации». Статья 18-10 предусматривает такие же санкции за нарушение рабочего законодательства[60]. Как показала практика массового выдворения грузин осенью 2007 года (см. ниже), эта статья является источником произвола, поскольку судьи нередко лишь подтверждают решение уже принятое милицией. В своих заключительных замечаниях в ноябре 2006 года Комитет ООН против пыток высказал свое сожаление «слишком частым применением административного выдворения с использованием статьи 18-8 Кодекса административных правонарушений, даже за незначительные нарушения миграционных правил». Комитет также призвал Россию «уточнить какие именно нарушения правил пребывания мигрантов могут привести к административному выдворению, и установить четкую процедуру с целью ее справедливого применения», а также «придерживаться требований статьи 3 Конвенции [против пыток] для проведения независимого, беспристрастного и эффективного административного или судебного рассмотрения решения о выдворении»[61].

- Лица, подлежащие административному выдворению из страны, в большинстве случаев размещаются в Центрах для иностранных граждан в ожидании депортации, где они могут содержаться неопределенное время. Статья 31-9 закона «Об иностранных гражданах» предусматривает, что лица, подлежащие депортации по решению суда, помещаются в специальные помещения МВД, либо во временные центры «до тех пор, пока не будет принято решение суда о депортации». Таким образом, это распоряжение позволяет помещать мигрантов под стражу на неопределенный срок, тогда как максимальное задержание, предусмотренное Кодексом административных правонарушений, не превышает 30 дней[62].

---

59 «Административное выдворение» отличается от «депортации». Депортация – это принудительная высылка иностранного гражданина из России в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания либо проживания в России. Решение о депортации принимается начальником Федеральной миграционной службы по представлению МВД, МИД либо ФСБ. Обычно в год депортируется не больше 20 человек, 15 – в 2005 году.

60 Кодекс административных правонарушений Российской Федерации

61 CAT/C/RUS/CO/4, 6 февраля 2007 ; 37-ая сессия, 6-24 ноября 2006

62 Согласно статье 6 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов

3. Законодательство о трудовой деятельности иностранцев: откровенно дискриминационные меры

Трудовая миграция составляет один из самых значительных притоков мигрантов в Россию. Большая часть иностранных работников приезжает из бывших советских республик. Привлеченные российским экономическим ростом, они бегут от безработицы и низких заработков у себя на родине (в 2005 году средняя заработная плата в России в одиннадцать раз превышала среднюю зарплату в Таджикистане, в пять раз -- зарплату в Кыргызстане и Узбекистане). К тому же мигранты воспринимают Россию как «естественный» пункт назначения, тем более, что многие из них выросли в общем культурном пространстве СССР и говорят на русском языке.

Рабочая миграция в большинстве случаев является сезонной. По сведениям ФМС, 40°% мигрантов работают в сфере строительства, 20 % занимаются оптовой и розничной торговлей, остальные работают в других сферах промышленности и сельского хозяйства[63]. Оценка общего числа мигрантов остается темой политической полемики. ФМС предполагает, что в России насчитывается около 10-12 млн. иностранцев, из которых 7 млн. работает нелегально, тогда как бюро Международной организации по иммиграции насчитывает 5 млн. незаконных мигрантов. Другие специалисты оценивают общее число мигрантов в 5 млн. человек, и это только в летнее время. Что касается президента В. Путина, он привел цифру в 10-15 млн. иностранцев[64], живущих в России, из которых на легальных основаниях проживают 500 000 человек.

Политизация вопроса о числе мигрантов происходит потому, что мигранты все чаще сталкиваются с ксенофобией и непринятием. Можно предположить, что недавно принятые законы, отчасти улучшившие положение мигрантов в некоторых сферах, также явились причиной активизации ксенофобских настроений.

A. Дискриминация мигрантов, в том числе со стороны миграционных органов

Многочисленные социологические исследования оценивают положение рабочих мигрантов как бесправное. Около 90 % из них не имеет ни разрешения на пребывание, ни на работу: в силу того, что разрешение на работу чрезвычайно сложно получить и иногда необходимо ждать несколько месяцев, работодатели предпочитают обращаться к черному рынку рабочей силы. Согласно многим исследованиям, 80 % мигрантов занимаются неквалифицированной работой, на которой они проводят по 50-65 часов в неделю. Условия их труда порой сравнимы с каторгой. Мигранты полностью зависят от работодателя, который располагает множеством средств, чтобы заставить их молчать, таких как конфискация документов, угроза выдачи властям или депортации[65].

В 2003 году Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам с озабоченностью отметил, «что теневая экономика в [России] значительно возросла и что нелегальная рабочая миграция увеличилась, а, следовательно, большое количество людей

обращения и наказания «Убедившись после рассмотрения имеющейся в его распоряжении информации, что обстоятельства того требуют, любое Государство-участник, на территории которого находится лицо, обвиняемое в совершении любого из преступлений, указанных в статье 4, заключает его под стражу или принимает другие юридические меры, обеспечивающие его присутствие. Заключение под стражу и другие такие юридические меры осуществляются в соответствии с законодательством данного Государства, но могут продолжаться только в течение времени, необходимого для того, чтобы предпринять уголовно-процессуальные действия или действия по выдаче».

63 А. Кузнецов, Дискомфортные мигранты, http://lenta.ru/articles/2006/11/16/migrants/

64 Депеша ИТАР-ТАСС, 17 ноября 2006.

65 V. Moukomel, « Immigration and Russian Migration Policy : Debating the Future », Russian Analytical Digest, 07/06

находится без правовой или социальной защиты»[66].

Российская система здравоохранения финансируется за счет обязательного страхования – частично гражданами, частично местным бюджетом. Она предполагает, что каждый житель приписан к определенному медицинскому учреждению, исключая таким образом из системы медицинского обслуживания незаконных мигрантов, которым оказывается только экстренная помощь. По сведениям ассоциации «Врачи мира», «половина иммигрантов не знает, куда обратиться в случае болезни, поэтому они занимаются самолечением. Четверть из них обращается в платные медицинские учреждения, но в крайней ситуации, тогда, когда их здоровье находится под угрозой». Несмотря на то, что достаточно сложно оценить уровень смертности и процент заболеваемости среди мигрантов, проживающих в России, кроме классических патологий, можно отметить психические патологии, вызванные страхом, дискриминацией, а так же инфекционные болезни (болезни, передаваемые половым путем, СПИД, туберкулез, чесотка). Пресса и власти очень часто говорят об инфекционных болезнях мигрантов, однако при этом не предпринимается никаких конкретных мер по их предотвращению[67].

Открыто заявляется, что мигранты являются проблемой для российского населения, что на российском рынке труда слишком много иностранных работников, из-за чего российские граждане испытывают трудности в трудоустройстве. Так, В. Поставнин, заместитель директора ФМС, заявил в одном из интервью, что «по нашим подсчетам, компактное проживание в каком-то районе страны или региона граждан другого гражданства не должно превышать 17--20%, особенно если они другой национальной культуры и вероисповедания. Превышение этой нормы создает дискомфорт для коренного населения»[68]. Он привел пример Черкизовского рынка в Москве, владельцами которого являются в основном азербайджанцы, не упомянув при этом расистский теракт, жертвами которой летом 2006 года стали несколько человек[69]. Положительно отозвавшись о китайских мигрантах, «которые не ведут себя вызывающе», он пояснил, что «мигранты -- работники менее требовательные, более работоспособные», и что «мигранты, которые за меньшие деньги готовы работать не по нормам Трудового кодекса, а по 15--20 часов в сутки, вытесняют с рабочих мест коренных жителей страны».

Иностранных работников упрекают также в том, что они не платят налогов и посылают заработанные деньги к себе на родину, подрывая тем самым российскую экономику. Директор ФМС К. Ромодановский сказал в частности: «Более 200 миллиардов рублей в год мы теряем только на налогах, которые не платит работодатель. Плюс иностранные работники каждый год вывозят из России в свои страны около 260 миллиардов рублей. Итого - 460 миллиардов теряем. Как минимум. А эти деньги должны идти на «социалку», пенсионеров, бюджетников»[70]. То, что потери, связанные с неуплатой налогов, приравниваются таким образом к заработкам иностранных работников, помогает созданию образа иностранца, обворовывающего Россию.

В то же время существует распространенное мнение, что большинство мигрантов работают в секторе торговли. Им завидуют, как меньшинству, которое «преуспело», их

---

66 Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, 12/12/2003, E/C.12/1/Add.94. , 38-ая сессия, ноябрь 2003.

67 Врачи мира, Доклад исследовательской миссии о доступе мигрантов России к медицинским услугам, 14 марта-4 апреля 2006.

68 Интервью заместителя директора ФСМ, 16 ноября 2006, *Время новостей*, http://www.vremya.ru/2006/211/51/165741.html

69 21 августа 2006 года на Черкизовском рынке в Москве была взорвана бомба, которая повлекла за собой гибель 10 и ранения 50 человек. Согласно проведенному расследованию, террористы принадлежали к националистическим группировкам и их акт был направлен против иностранцев (особенно азербайджанцев), работающих на этом рынке.

70 *Комсомольская Правда*, 29 декабря 2006.

упрекают в этническом фаворитизме и клиентелизме (они якобы нанимают на работу только своих земляков, преграждая тем самым путь россиянам к рабочим местам). Их также обвиняют в том, что они продают втридорога товары сомнительного качества. В частности, этот довод широко использовался во время беспорядков в Кондопоге осенью прошлого года. Например, 4 сентября 2006 года телеканал НТВ освещал встречу представителей местной власти с предпринимателями следующим образом: «Главный вопрос встречи: действительно ли предприниматели с Кавказа сильно мешают бизнесу местных жителей?»[71] Такие настроения вполне соответствуют новым законам, устанавливающим квоты.

Б. Разрешение на трудовую деятельность и установление квот

Новые законы, вошедшие в силу в январе 2007 года, также изменяют систему получения разрешений на работу. «Наша задача – создать прозрачный рынок трудовой миграции, чтобы направить эти потоки в те области экономики, где есть нехватка квалифицированных кадров из числа коренного населения», -- сказал в одном из интервью В. Поставнин[72]. Соответственно, изначальной целью законов было упростить выдачу разрешений на работу, чтобы лучше контролировать миграционные потоки, а также, чтобы бороться с неуплатой налогов.

По словам двух представительниц ФМС[73], законы упрощают процедуру получения разрешения на работу, поскольку оно выдается через десять дней после подачи заявления. Поскольку теперь разрешение выдается лично мигранту, мигрант больше не зависит от работодателя и может, если пожелает, найти другое место. Процедура также упрощена для работодателя, у которого больше нет необходимости просить разрешение на использование любой иностранной рабочей силы: в отношении граждан стран, с которыми есть договор о безвизовом сообщении, он теперь просто информирует о своем намерении принять их на работу органы ФМС. Затем мигрант обязан сам встать на налоговый учет.

Однако, кроме упрощения административных процедур, этими законами был усилен контроль над трудовой миграцией таким образом, что трудовые мигранты были исключены из некоторых секторов экономики.

– Летом 2006 года была сделана законодательная попытка отменить квоты по приему «безвизовиков» на работу. Однако «поправки к поправкам» отменили это положение. Местные власти и федеральное правительство по-прежнему устанавливают квоты для всех трудовых мигрантов, включая тех, которым не нужна виза для прибытия в Россию. На 2007 год установлены следующие квоты: 6 млн. мест для выходцев из стран, с которыми Россия находится в безвизовом режиме, и немногим более 308 000 мест для других граждан.

– Согласно статье 18-1-1 закона «О правовом положении иностранных граждан», правительство может устанавливать доли участия для иностранных работников в определенных областях экономики. «Правительство Российской Федерации ежегодно определяет потребность в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, с учетом политической, экономической, социальной и демографической ситуации, а также в целях оценки эффективности использования иностранной рабочей силы»[74]. Согласно статье 18-1-3, эти

---

71 Новости НТВ: http://news.ntv.ru 04.09.2006, 13:44

72 Newsweek Russie 27/11-03/12 2006

73 Интервью с Екатериной Егоровой и Екатериной Зуевой

74 Федеральный закон о внесении изменений в федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", 18 июля 2006

доли устанавливаются “в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства”[75]. Закон также предписывает расторгнуть все излишние рабочие контракты с иностранцами, подписанные после 15 января. Эта мера ставит иностранного рабочего в чрезвычайно неопределенное положение.

Это положение закона было реализовано в Постановлении правительства РФ от 15 ноября 2006 года № 683, которое, начиная с 15 янврая 2007 года, устанавливает в 40 % от общей численности максимальную долю иностранных работников, занятых на рынках. Иностранцы также лишены права продавать алкогольные продукты и медикаменты, а с 1 апреля они не смогут торговать на рынках.

Отметим, что под «иностранными работниками» подразумеваются лишь те лица, у которых есть разрешение на временное пребывание в стране. Действие данного постановления не распространяется на беженцев и лиц, имеющих разрешение на временное проживание или вид на жительство[76].

– Наконец, значительно увеличились штрафы: все трудовые мигранты обязаны платить налоги от своих доходов, в случае же их неуплаты, им грозит штраф от 2 000 до 5 000 рублей и/или выдворение из страны. Штрафы в отношении нанимателей, использующих нелегальных работников, также возросли: от 250 000 до 800 000 рублей за каждого нелегала. Сумма штрафа устанавливается судом в зависимости от оценки тяжести преступления.

B. Оценка данных законов и их последствий

Законы открыто способствуют трудоустройству в первую очередь российских граждан, а постановление правительства, устанавливающее доли присутствия иностранных работников на рынках, является неоспоримо популистским. Опираясь на царящую атмосферу ксенофобии, постановление способствует разжиганию вражды, поддерживая дискриминационные представления о мигрантах. Поставив целью освободить места для «русских», он усиливает представление о том, что иностранная мафия ограничивает их доступ к рынку труда. Запрещая иностранцам продавать потенциально «опасные» для здоровья продукты (алкоголь, медикаменты), власти тем самым поддерживают и легитимизируют идею, согласно которой иностранцы могут представлять опасность для

---

[75] Здесь кажется уместным привести аргументы против «выборочной иммиграции», разработанные Коллективом «Вместе против одноразовой иммиграции». В случае Франции, Коллектив напоминает в частности, что: «Начиная с 1974 года, границы были в принципе закрыты для всех рабочих мигрантов. Возобновление легальной рабочей миграции, в том виде, в котором она предусмотрена законом от 24 июля 2006 года, положило конец официальной политике последних тридцати лет. Конечно, речь не идет об установлении миграционных квот, тем не менее, общий смысл данного распоряжения таит в себе угрозу фундаментальным основам человеческой личности. Рабочая иммиграция, составляющая, по словам Министра внутренних дел, одно из направлений «выборочной миграции», используется таким образом, чтобы свести иностранца к его рабочей силе и к тому интересу, который он представляет для экономики на данный момент. В таких условиях он может претендовать лишь на неопределенное положение, которого, к тому же, он может лишиться, потеряв работу, ожидая продления разрешения на работу, либо тогда, когда его специальность теряет свою ценность на национальном рынке рабочей силы. Таким образом, иностранец с момента своего прибытия во Францию находится на своего рода катапультируемом кресле, что вынуждает его соглашаться на любые условия работы и пребывания, предлагаемые ему нанимателем (…)» В то же время, Группа информации и поддержки мигрантов (GISTI –Groupe d’information et de soutien des immigrés), отмечает, что «на конец марта 2007 года (…) практически все распоряжения о студенческих визах, а также о виде на жительство «таланты и дарования» и о трудовой деятельности пока существуют лишь на бумаге. Кроме того, что это ставит под сомнение законность подобных неотложных процедур и соблюдение демократических принципов, отсутствие инструкций по их применению свидетельствует в итоге не только о наличии расхождений в действиях задействованных министерств, но и о затруднениях, с которыми сталкиваются их технические исполнители, которые должны претворять в жизнь реформу Кодекса въезда и пребывания иностранцев и права на убежище (CESEDA—Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile). В качестве примера приведем тот факт, что Директорат миграционной службы не может определить категории профессий и географические зоны, нуждающиеся в тех или иных рабочих, тогда как именно это должно стать основой для возобновления экономической иммиграции. И это не единственная проблема миграционных служб». http://contreimmigrationjetable.org/IMG/pdf/contre-rapport_2007-03-24_ucij-2.pdf, стр. 75.

[76] Разъяснения о порядке применения Постановления Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 683 «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации»

местного населения или угрозу его здоровью[77].

Вероятно, эти меры были приняты в угоду общественному мнению, так как в постановлении сказано лишь об иностранцах, которые находятся в непосредственном контакте с клиентом. Действительно, «постановление правительства не распространяется на иностранных работников (...) если указанные иностранные работники не осуществляют работы, связанные с обслуживанием покупателей (например, функции продавца или кассира)»[78]. Таким образом, иностранные работники не могут быть продавцами, кассирами, но могут быть директорами, заведующими отделов, весовщиками, экспедиторами, охранниками, уборщиками/уборщицами и т.д. [79]

Сразу же после принятия постановления, местные и региональные власти стали говорить о его возможных негативных последствиях. В частности местные власти боятся столкнуться с трудностями по найму работников рынка[80]. В 2006 году власти Москвы отдали 50 % мест на рынках «коммерческим предприятиям и региональным фермерам России». Однако в начале февраля они вынуждены были отменить постановление, так как рынки опустели, а цены сильно подскочили[81]. После чего правительство пошло на попятную. Еще до вступления в силу 1 апреля 2007 года Закона «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой Кодекс Российской Федерации», предусматривающего предоставление 50 % мест на рынках национальным производителям, заместитель министра по экономическому развитию и торговле Андрей Белоусов заявил: «В случае необходимости могут быть осуществлены изменения»[82]. Во время встречи с представителями исследовательской миссии, заместитель директора ФМС В. Поставнин так же пояснил, что рыночные доли иностранных работников на рынках пока действуют до 31 декабря, после чего «будет виднее надо ли их корректировать или даже отменить». Он также уточнил, что на лиц, имеющих разрешение на постоянное проживание и вид на жительство, постановление правительства № 683 не распространяется. Однако за несколько дней до вступления в силу распоряжения по установлению с 1 апреля рыночных долей в отношении иностранных работников, в объявлениях, размещенных в магазинах и кафе столицы о предложении работы, появились уточнения «только для граждан РФ».

Постановление также вызывало критику из-за возможности общего повышения цен, тем более что, по сведениям статистического агентства «Росстат», именно на рынках 60 % городских жителей покупают одежду, 46 % -- овощи и фрукты[83]. В случае исчезновения торговцев с рынков, потребители будут вынуждены осуществлять покупки в магазинах, которые предлагают менее доступные цены. С другой стороны, на самих рынках цены рискуют подняться в силу повышения заработной платы, выплачиваемой «русским» продавцам. Согласно опросу, проведенному Левада-Центром с 19 по 23 января 2007 года, 51% опрошенных людей полагали, что введение ограничений на осуществление торговли иностранными гражданами обернется повышением цен.

---

77 Эти меры были предприняты после запрета на продажу молдавских и грузинских вин, и, особенно, после массовых отравлений алкоголем по всей России.

78 Разъяснения о порядке применения Постановления Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 683 «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации»

79 Там же, пункт 6-4.

80 По словам социолога В. Мукомеля, эти квоты были установлены согласно абсолютно завышенным оценкам ФМС о количестве находящихся в России иностранных работников – 10,2 млн. человек. В. Мукомель полагает, что регионы столкнутся с трудностями в заполнении установленных квот, так как количество запрашиваемых разрешений на пребывание и работу будет меньше (за исключением, возможно, Тюменской области, Москвы, Санкт-Петербурга и Ленинградской области).

81 BBC news, 1/04/ 2007. http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/russian/russia/newsid_6515000/6515613.stm

82 "Время новостей" 28 марта 2007.

83 "Время новостей" 28 марта 2007.

Сегодня известно, что эти опасения оправдались, так как с марта 2007 года, в сравнении с прошлогодним показателем, было отмечено значительное повышение цен – до 50 % на сельскохозяйственную продукцию[84]. К тому же, нехватка продавцов фруктами и овощами могла привести к значительному сокращению объема сельскохозяйственной продукции на рынках[85]. С 1 апреля более 30 % продавцов покинули московские рынки, а в некоторых регионах на работу вышли только 20 % коммерсантов[86].

Исследовательская миссия прошла до 1 апреля, даты вступления в силу постановления, запрещающего иностранцам работать на рынках. Но уже тогда ситуация с беспокойством воспринималась людьми, проживающими в России. Администрация рынков предупредила продавцов и поместила объявление, которое гласило, что на рынках смогут работать только граждане РФ, а также выходцы из Абхазии[87]. Некоторые коммерсанты собирались нанять «русского продавца», другие поставить торговать супруга/супругу, что возможно, в случае если один из супругов имеет российский паспорт. Но даже такой выход из положения чреват последствиями, как это показал осенний грузинский кризис, когда российские граждане грузинского происхождения были выдворены из страны.

По мнению большинства опрошенных людей, эти меры направлены также на перераспределение собственности, в частности, в Москве, где ходят слухи о намерении мэра и его окружения упразднить большую часть постоянных рынков и заменить их торговыми центрами, принадлежащими близким к мэру лицам. Однако перспектива глобальных изменений казалась им маловероятной, и многие полагали, что после периода неопределенности на российских рынках вновь настанет время рэкета милиции и всеобщей коррупции.

Принятые законодательные изменения ставят мигрантов в уязвимое положение, способствуют их дальнейшей стигматизации и усиливают дискриминацию, жертвой которой они становятся. Положение мигрантов тем более неопределенно, что оно зависит от тех политических, экономических и дипломатических игр, которые ведет Россия. В этом смысле можно с определенностью сказать, что мигранты стали основными жертвами российско-грузинского кризиса, разразившегося осенью 2006 года.

---

84 Не остается практически ничего, Павел Канигин, *Новая газет*а, 29.03.2007.

85 Там же.

86 Полная ликвидация продавцов на рынках, Андрей Козенко, *Коммерсант*, 02.04.07.

87 Свидетельство Б., записанное в Москве, 26 марта 2007 года.

II. Антигрузинская кампания осени 2006 года

Антигрузинская кампания вылилась в массовые проверки и гонения в отношении грузин в Москве и других российских городах. Она привела к высылке сотен людей за пределы России и к смерти нескольких человек при невыясненных обстоятельствах. Этот беспрецедентный в истории отношений России с государством-членом СНГ кризис превратился в кампанию массовой дискриминации по национальному признаку, проводимую на официальном уровне.

Кризис показателен по нескольким причинам:

- Он продемонстрировал правовые и административные недостатки законов и нормативных актов о мигрантах и беженцах (см. выше);
- Он показал противозаконные и дискриминирующие действия милиции и судов;
- Наконец, он поставил вопрос об ответственности высших государственных лиц, как в доведении ситуации до кризиса, так и на его протяжении.

1. Описание ситуации

A. Геополитический и дипломатический контексты

С приходом к власти Михаила Саакашвили осенью 2006 года отношения между Грузией и Россией, уже напряженные в силу несогласия по многочисленным, главным образом, геополитическим вопросам[88], еще ухудшились. С конца 2005 года напряженность в отношениях между двумя странами постепенно усиливалась. Ее апогей пришелся на 27 сентября 2006 года, когда четверо сотрудников посольства России в Грузии были обвинены в шпионаже в пользу российской военной разведки и выдворены из страны.

- Декабрь 2006 года: Россия вводит запрет на ввоз грузинской продукции растительного происхождения под предлогом нарушения фитосанитарных норм. В марте-апреле 2006 года этот запрет распространяется на ввоз грузинских вин, затем на минеральную воду.

- 7 июля 2006 года: закрытие на неопределенный срок под предлогом дорожных работ главной дороги, связывающей две страны, и перехода через «Казбеги – Верхний Ларс», единственного легального поста пограничного контроля.

- Выдача российских паспортов абхазцам и южноосетинам, постоянно проживающим в этих регионах. В июле 2006 года Дума принимает постановление, согласно которому российские войска обязаны защищать российских граждан вне зависимости от их места проживания, что, по словам грузин, может распространяться также и на жителей Абхазии и Южной Осетии, которым было щедро предоставлено российское гражданство.

- Проведение грузинскими войсками спецоперации в горной долине Кодори (Абхазия) в июле 2006 года было воспринято Россией как неприемлемое использование военной силы.

[88] Осетинский и абхазский конфликты, в которых Россия обвинена в поддержке сепаратистских сил; проблема российских военных баз на территории Грузии; сближение грузинских властей с ЕС и, особенно, с НАТО, а также конфликты экономических интересов по поводу собственности некоторых предприятий.

Вслед за выдворением четырех граждан России из Грузии, Российская Федерация, обвинив грузинские власти в государственном терроризме, приняла серию ответных беспрецедентных мер: отозвала для консультации своего посла из Тбилиси, объявила полную экономическую блокаду, прервала 2 октября 2006 года все виды связи с Грузией (воздушные, сухопутные, морские и почтовые). Экономические отношения между двумя государствами также были приостановлены.

Антигрузинская кампания началась в период, когда в России произошло убийство Анны Политковской, всколыхнувшее Европу, и подверглась жесткой критике со стороны международного сообщества, в частности, Совета Европы, членами которого являются Россия и Грузия. Комиссия по мониторингу Совета Европы посетила в ноябре 2006 года обе страны и опубликовала по итогам поездки критический доклад. В нем говорится, в частности, что «новой эскалации конфликта удалось избежать благодаря публичному разрешению кризиса, критическим реакциям и незамедлительным заявлениям многочисленных международных организаций (ООН, ЕС, Европарламента, Парламентской ассамблеи НАТО и др.) и представителей российского гражданского общества, а также благодаря многочисленным попыткам посредничества международных структур. Тем не менее, отношения между двумя странами все еще далеки от нормы. Границы между странами все еще закрыты, экономические санкции остаются в силе». Стоит отметить, что грузинская сторона, стремящаяся избежать крайней политизации вопроса, не захотела, чтобы российско-грузинский кризис обсуждался на сессии Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

Некоторое потепление в отношениях наметилось в начале весны: российский посол вернулся в Тбилиси, между Грузией и Россией было открыто воздушное сообщение. Однако подача грузинским правительством иска против России в Европейский Суд по правам человека может стать новым фактором напряжения с непредсказуемыми последствиями для грузин, проживающих в России.

По словам руководителей посольства Грузии в Москве[89], иск не должен привести к новой эскалации напряжения, а, наоборот, к деполитизации проблемы, направив ее в правовое русло. В то же время этот иск был подан в тот момент, когда Россия отказалась ратифицировать поправку к Европейской Конвенции о правах человека, касающейся изменения работы Суда, заваленного исками против России.

Б. Административное положение грузин в России

Грузины являются одним из первых по численности национальным меньшинством, проживающим на территории России. Их численность превосходит численность выходцев из Афганистана и стран Средней Азии. Согласно переписи населения 2002 года, около 200 000 грузин имеют российское гражданство[90].

Вслед за распадом СССР в бывших республиках вспыхнули многочисленные конфликтыь например, в абхазском регионе в Грузии. Этот конфликт вынудил часть населения бежать и повлек за собой волны беженцев как в Грузию, так и в Россию. На сегодняшний день это население считается «стабильным», поскольку миграционные потоки из этого региона давно иссякли. Подавляющее большинство выходцев из Грузии покинули родные места в большинстве своем 10-13 лет тому назад. Большинство из них с тех пор не

[89] Интервью, 23 марта 2007.

[90] Если быть точным, то 197 934 грузин, http://www.perepis2002.ru/ct/html/TOM_04_01.htm

возвращалось на родину, так как не могло вернуться в Абхазию, а с Грузией их ничто не связывало.

Положение грузин, живущих в России, и, в частности, выходцев из Абхазии, ухудшилось по мере принятия различных законов о беженцах, о гражданстве и об иностранных гражданах. Они прибыли в Россию после 1992 года, уже после принятия Федерального закона о гражданстве, и не смогли автоматически получить российское гражданство. Те, кто не имел никакого гражданства, могли по закону получить его в заявительном порядке. Однако многие стали лицами без гражданства: часть беженцев из Абхазии покинула Грузию до того, как был принят грузинский закон о гражданстве; часть вынуждена была бежать, не взяв с собой документов, и не смогла их впоследствии восстановить, чтобы попросить российское гражданство; часть не смогла подать документы на гражданство из-за отсутствия регистрации по месту жительства. Что касается закона о беженцах 1993 года, он практически не применялся к грузинским беженцам из Абхазии. Поправки к закону о беженцах, принятые в 1997 году, должны были улучшить их положение, но этого не произошло из-за того, что миграционные службы получили установку не принимать и не удовлетворять ходатайства о предоставлении статуса беженца. Таким образом, многие грузинские выходцы из Абхазии остались в полулегальном положении. Начиная с 1998 года, некоторым из них удалось добиться получения российского гражданства при условии, что они имели советский паспорт и действительную прописку в России.

Принятие в апреле 2002 года новой редакции закона «О гражданстве РФ» и в июне того же года закона «О правовом положении иностранных граждан» усугубили и без того сложное положение грузин из Абхазии и других выходцев из стран бывшего СССР, превратив в незаконных мигрантов всех тех, кто не имел российского гражданства, либо не получил статус беженца. Чтобы подать ходатайство о получении гражданства необходимо быть прописанным по месту постоянного проживания или иметь разрешение на временное проживание, в то время как большинство не имеет возможности получить ни того, ни другого (см. выше). В большинстве случаев абхазские грузины не могут получить российское гражданство, хотя они давно живут в России, имеют справку, выданную в грузинском посольстве о том, что они не получали грузинского гражданства, а у многих еще сохранился советский паспорт. Для тех, у кого был грузинский паспорт, с введением визового режима в 2001 году было найдено решение: был составлен специальный список лиц, которым для получения новой визы не надо было выезжать из страны, ее можно получить через грузинское посольство в Москве, которое само связывалось с МИД РФ. С ухудшением российско-грузинских отношений этот механизм перестал действовать.

Нижеприведенные примеры[91] свидетельствуют о сложности положения грузин в России, а также об административной неясности, порой граничащей с беззаконием, царящей в сфере прав иностранных граждан, что сделало их еще более чувствительными к антигрузинской кампании.

- М.[92], грузин из Сухуми (Абхазия), не имеет документа, удостоверяющего личность. С начала 1992 года М. проживает в России с женой, у которой есть советский паспорт и дочерью, родившейся в 1993 году в Москве. Семья живет в Москве и работает без разрешения на работу. В этой ситуации необходимо предпринять следующие шаги: М. должен подать в милицию заявление об утере паспорта, чтобы получить в грузинском консульстве новый грузинский паспорт; его жена, имеющая советский паспорт и

[91] Свидетельства, собранные в Москве 22 марта 2007 года.

[92] Случай, рассказанный ассоциацией «Гражданское Содействие».

являющаяся лицом без гражданства, должна доказать через суд тот факт, что с 1992 года она постоянно проживает в Российской Федерации, что позволит ей получить подтверждение наличия у нее российского гражданства. После получения грузинского паспорта М. должен будет получить визу. Если ему это удастся, а сейчас это весьма сомнительно, он должен будет подать документы в миграционную службу, чтобы получить «вне квоты» разрешение на временное проживание. Только затем он может либо попросить российское гражданство по упрощенной процедуре, либо разрешение на постоянное проживание.

- В. – абхазка из Грузии, замужем за грузином. Несмотря на то, что ее муж имеет российское гражданство, она смогла получить его лишь в декабре 2006 года. Окончательно потеряв надежду, что найдутся ее документы, позволявшие ей временно находиться в России и утерянные участковым милиционером в 1997 году, она в конце концов купила домик в Тульской области, в зараженной чернобыльской зоне. Приобретение недвижимости не дало ей автоматического право на гражданство, более того, она вынуждена была ждать 5 лет прежде чем получить там прописку.

- Ж. – грузинка из Сухуми (Абхазия), имеет советский паспорт (советские паспорта для иностранных граждан действительны до 2008 года, хотя Конституционный Суд подтвердил их бессрочный статус). Подала все необходимые документы на получение российского гражданства, но ничего не добилась. На сегодняшний момент она живет без регистрации, снимает квартиру, не подписав договор об аренде, и вынуждена платить участковому милиционеру, чтобы он закрывал на это глаза. Она также вынуждена давать взятки милиции за возможность работать.

- Что касается Р., то она не подавала документов с целью получить официальный статус беженца. Р. полагает, что мало кто подал документы, во-первых, из-за нехватки времени, а, во-вторых, из-за общей коррумпированности милиции и миграционных властей. Кроме того, ей кажется, что с началом первой войны в Чечне (конец 1994 года) административное положение грузин из Абхазии перестало интересовать российские власти.

2. Развитие кризиса и виды преследований

Антигрузинская кампания началась в последние дни сентября 2006 года, сразу после инцидента 27 сентября (см. выше). Несмотря на освобождение четырех российских офицеров, российские власти предприняли, кроме ответных дипломатических мер, крупномасштабную операцию, направленную против жителей России грузинского происхождения. Под видом «проверки» административной регистрации и соответствия профессиональной деятельности Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан», эта операция за несколько дней превратилась в кампанию массовых преследований и дискриминации. Результатом этой кампании стали тысячи арестов, сотни тюремных заключений и выдворений в Грузию, сопровождавшихся массовым несоблюдением судебных процедур и нарушением федерального законодательства. Лица грузинского происхождения давно проживающие в России, грузины, родившиеся в России, и даже российские граждане стали мишенью для преследований со стороны властей[93]. По словам сотрудников грузинского консульства в Москве, на протяжении последнего триместра 2006 года было принято 5000 решений об административном выдворении[94] в отношении граждан грузинской национальности.

[93] В этой связи показательным является случай с писателем Борисом Акуниным, грузином по происхождению, к которому внезапно наведалась налоговая инспекция.

[94] Интервью в Москве, 23 марта 2007.

26 марта 2007 года грузинское правительство официально подало в Европейский Суд жалобу против России[95] за нарушение Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ее Протоколов: статьи 3 (запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания), статьи 5 (право на свободу и личную неприкосновенность), статьи 8 (право на уважение частной и семейной жизни), статьи 13 (право на эффективное средство правовой защиты), статьи 14 (запрещение дискриминации), статьи 18 (пределы использования ограничений в отношении прав) Конвенции. А также, статьи 1 (защита частной собственности), статьи 2 (право на образование) Протокола №1; статьи 4 (запрещение коллективной высылки иностранцев) Протокола № 4 и статьи №1 (процедурные гарантии в случае высылки иностранцев) Протокола №7[96].

A. Проверки и аресты

- ***В общественных местах и по месту жительства***

Большинство проверок и арестов происходили в общественных местах и по месту работы, в некоторых случаях проверки также проводились по месту жительства. Например группе семей (15-17 семей), проживающей в общежитии на северо-востоке Москвы, позвонили по телефону в начале октября и попросили прийти назавтра в местное отделение милиции с целью снятия отпечатков пальцев и принести с собой паспорта. Сотрудники милиции заявили, что «они получили приказ сверху проверить всех грузин». Но поскольку это общежитие является местом мощной борьбы за право на жилье, которого их лишают, председатель Движения общежитий[97] связалась с московскими правозащитниками, которые посоветовали ей ни в коем случае не ходить на эту проверку. Благодаря бдительности и солидарности, семьям, проживающим в общежитии, удалось избежать задержания, но они столкнулись с оскорблениями со стороны местных чиновников коммунальных служб, заявившими: «Надо было вас всех там убить»[98].

Г., грузин, проживающий в России 15 лет, имеющий действительный советский паспорт и регистрацию по месту жительства в Дагестане (его жена – дагестанка, гражданка РФ), был задержан у себя дома, в то время как его жена находилась в Дагестане. Сотрудники милиции ворвались к нему домой и, оттолкнув дочь, схватили его. Суд первой инстанции принял решение об административном выдворении, которое было признано недействительным Московским городским судом. Его адвокат из Комитета «Гражданское Содействие» пояснила, что месяц до этого Г. отказался дать взятку милиционеру.

Массовые аресты были организованы также вблизи православной церкви св. Георгия (в Краснопресненском районе), часто посещаемой московскими грузинами. Представители правопорядка сначала отобрали у них действительные грузинские паспорта, а потом, демонстрационно вырвав из паспорта страницу с российской визой, задерживали за нарушение режима пребывания.

Можно привести также пример Г.Ж., арестованного 6 октября 2006 года милиционерами ОВД № 138 и обвиненного в том, что он незаконно работал таксистом, тогда как он находился в машине со своей невестой. Хотя не было зафиксировано никакой финансовой сделки (единственный способ доказать ведение нелегальной деятельности), он

---

95 http://lenta.ru/articles/2007/03/27/georgia/ ; Коммерсант, 27 марта 2003, с. 1 и 8.

96 Официальное сообщение 27 марта 2007 года, http://www.echr.coe.int/ECHR/

97 Интервью с Ириной Бергалиевой, 22 марта 2007, см. сайт Движения Общежитий Москвы: www.gkh.rwp.ru

98 Свидетельства, собранные 22 марта 2007 года в Москве.

был приговорен к выдворению 9 октября. Г.Ж. опротестовал решение в Московский городской суд, который подтвердил решение суда первой инстанции, и, несмотря на просьбу адвоката, не счел нужным проверить, что у Г.Ж. была действительная виза на 6 месяцев. Адвокат Г.Ж. подал жалобу на имя председателя Московского городского суда.

Ш., грузин, приехал из Грузии вместе с дочерью, нуждающейся в сложном лечении в Москве. Он был арестован на улице, когда шел покупать лекарства, недостающие в больнице. У него была виза, регистрация по месту пребывания и медицинская справка. Но он был задержан и помещен под стражу, при этом его двенадцатилетняя дочь осталась одна в больнице[99]. Суд Москвы, ознакомившись с делом, дважды подтвердил решение суда первой инстанции и Ш. был выдворен в Грузию. Его несовершеннолетняя дочь была взята на попечение родственниками и в конце лечения вернулась в Грузию.

Представители грузинского консульства также сообщили, что ОМОН проводил аресты людей прямо на выходе из здания консульства.

- ***На рабочих местах***

Милиция провела несколько показательных рейдов по нескольким казино столицы и другим символическим местам нелегальной экономической деятельности, заручаясь таким образом народной поддержкой. Были также проведены систематические проверки торговых точек и предприятий, владельцами которых являются грузины, большая часть из которых была временно закрыта, в частности все рестораны и кафе.

Стоит отметить, что в некоторых случаях представители сил правопорядка приходили заранее и «дружески» советовали владельцам вполне легальных магазинов, мастерских, пекарен и других предприятий, принадлежащих этническим грузинам или их женам, закрыть заведения по собственной воле «хотя бы на неделю…». Владельцы понесли финансовые убытки, от которых некоторые не смогли оправиться и вынуждены были окончательно закрыть свои заведения[100].

Федеральная миграционная служба также заявила, что больше не будет предусмотрено квот, разрешающих грузинским гражданам официально работать в России, а шестимесячные визы будут заменены трехмесячными. ФМС также отказалась от создания департамента по делам Грузии, как это планировалось в начале октября 2006 года[101].

На рынках, где работают много грузин без постоянной регистрации, были проведены систематические проверки, повлекшие за собой задержания. В некоторых случаях частные охранные компании, нанятые директорами рынков, противостояли милиции, «защищая» грузин и экономические интересы своих нанимателей. Приведем пример Ж., беженки из Сухуми, которая субарендует торгово-промышленный пункт, зарегистрированный на имя российской гражданки. Она нанимает российскую гражданку для торговли, а сама занимается транспортировкой и доставкой товаров. Осенью 2006 года она в течение трех месяцев держала детей дома, боясь арестов на улице и доносов в школе, однако сама выходила на работу каждый день и чувствовала в безопасности под защитой охранников из частного охранного агентства[102].

Н.[103], беженка из Абхазии, постоянно проживающая в Москве с 1998 года и имеющая

---

99 Случай, описанный Н. Дориной, юристом комитета «Гражданское Содействие». Интервью от 25 марта 2007.

100 Интервью с Н. Дориной.

101 http://lenta.ru/news/2006/10/05/fms/_Printed.htm

102 Интервью, 22 марта 2007 года.

103 Случай, за которым следит «Гражданское Содействие».

все необходимые документы (грузинский паспорт с годичной визой и регулярно продлеваемой с 2001 года постоянной регистрацией), была задержана вместе с другими рыночными работниками грузинской национальности на выходе из станции метро «Беляево». Из всех арестованных только у трех из них, включая Н., документы были в порядке. Они были доставлены в паспортный стол милицейского участка «Калужская», все остальные увезены в фургоне. У Н. отобрали паспорт, выдав ей свидетельство о том, что ей будет сообщено в трехдневный срок о решении насчет ее дальнейшего пребывания в Москве. Она обратилась к своему родственнику адвокату, которому удалось получить паспорт обратно. Однако Н. потеряла работу, так как владелец ларька, где она работала, был вынужден продать его. Что касается ее мужа, он был уволен из ресторана, вместе с другими грузинскими работниками, которые были заменены на «русских». Из-за отсутствия квалифицированного повара ресторан был вынужден в скором времени закрыться.

Российско-грузинский кризис имел тяжелые последствия: постановление правительства, касающееся запрета осуществление торговли иностранными гражданами, было принято сразу после начала конфликта. Грузины стали первыми и основными жертвами нарушений права на осуществление трудовой деятельности: многие директора рынков, из страха нарушить положения нового распоряжения, незаконно аннулировали разрешения на работу лиц, имеющих право на временное или постоянное проживание в стране, и даже тех, кто имел российское гражданство (см. выше). Многие частные агентства, предоставляющие услуги по регистрации и легализации мигрантов в России, отказались с осени 2006 года заниматься грузинами. Они обосновали свое решение директивами, полученными от ФМС России, которая опровергла подобную информацию в ответе на письменный вопрос Комитета «Гражданское Содействие»[104]. К этому добавим тот факт, что квота в 6 млн. иностранных рабочих предназначена для стран СНГ, которые находятся с Россией в безвизовом режиме, следовательно Грузия (а также Туркменистан) исключена из этой квоты, и попадает в категорию иностранцев из «дальнего зарубежья», для которых установлена квота в 309 000 человек.

В этой ситуации символическим является случай с Дато Б., который показал, что даже получение российского гражданства не может спасти от выдворения. Дато Б. проживает в России с 1993 года, в 1998 году, согласно президентскому декрету, он получил российское гражданство. Он получил официальное свидетельство о предоставлении гражданства, но не успел получить российский паспорт, продолжая пользоваться паспортом советского образца. В начале октября 2006 года Дато Б. был арестован на своем рабочем месте на рынке милиционером 143-го отделения, который разорвал его свидетельство. После заседания суда 5 октября он получил уведомление о выдворении, 6 октября был переведен в центр временного содержания, а 9 октября выдворен в Грузию, тогда как согласно закону у него было 10 дней на обжалование решение в суде. С тех пор он находится в Грузии, его жена, инвалид, бежавшая, как и он, из Абхазии, и не имеющая гражданства, осталась с двумя детьми 9-ти и 10-ти лет в Москве. После того, как Комитет «Гражданское Содействие» распространил информацию о случившемся, Генеральная Прокуратура забрала из центра временного содержания дело Дато Б., чем лишила адвоката возможности ознакомиться с ним. В юридическом плане этот случай был одним из простейших, так как достаточно было сделать запрос в паспортное управление и уточнить, является ли Дато Б. гражданином РФ[105]. Находясь в крайне неопределенном положении, жена Дато Б. не пожелала вступать в противодействие с прокуратурой, поэтому адвокат принял ее позицию и также находится в ожидании прокурорского решения.

---

104 Интервью с Людмилой Гендель, Комитет «Гражданское Содействие», 25 марта 2007.

105 Дело, которое ведет Комитет «Гражданское Содействие». Интервью с Н. Дориной, адвокатом Дато Б. и с его женой, 26 марта 2007.

- ***В школах и вузах***

Самым шокирующим решением, вызвавшим в России наибольший протест и критику, было распространение органами МВД письменных документов, запрашивающих у директоров школьных и детских учреждений списки учеников грузинской национальности. При этом даже сами федеральные власти вскоре призвали чиновников уменьшить рвение, сославшись на перегибы со стороны местных властей[106].

В приложениях к докладу мы приводим текст двух письменных запросов, поступивших из районных ОВД Москвы, а также официальный ответ директора школы Юго-Западного района г. Москвы, отказавшегося предоставить подобную информацию[107].

Аналогичное требование было направлено и ректоратам высших учебных заведений, о чем стало известно благодаря публичному отказу некоторых руководителей подчиниться этому требованию.

Б. Незаконное задержание и неправомерное использование судебных процедур

- ***Последствия для административного положения лиц***

Задержания и выдворения производились на основании статей 18-8 и 18-10 Кодекса административных правонарушений (нарушения иностранными гражданами порядка пребывания на территории РФ и порядка трудовой деятельности), которые неправомерно применялись к гражданам России. Им выдвигались необоснованные обвинения в том, что их документы получены незаконно.

Временная или постоянная регистрация, разрешение на пребывание в стране, а также российское гражданство были аннулированы у части грузин. Многие из них оказались в умышленно созданном нелегальном положении либо из-за отмены визы или уничтожения милицией паспортов, либо по причине прекращения воздушного сообщения между странами, что помешало покинуть страну тем, у кого была временная виза.

- ***Судебный конвейер***

Задержанные группами доставлялись в суд, где в считанные секунды им зачитывался приговор о выдворении за пределы России, затем их помещали в центр временного содержания для иностранцев, не принимая во внимание ни индивидуальную ситуацию, ни семейное положение задержанных. Одна из адвокатов Комитета «Гражданское Содействие», рассказала, что «задержанные даже не могли позвонить близким, чтобы предупредить их о том, что они арестованы. Их семьи не знали, где находятся их родственники, некоторые обзванивали больницы и морги. Все это вызывало огромный психологический шок»[108].

Во время антигрузинской кампании этот адвокат неоднократно была свидетельницей грубых процессуальных нарушений: арестованным лицам не предоставлялся доступ к адвокату, сотрудники милиции доставляли задержанных в суд целыми группами. Там судьи, как на конвейере, рассматривали их дела, чаще всего в отсутствии лиц, которым угрожало выдворение, не вникая в обстоятельства каждого дела. Затем задержанным вручались уведомления о выдворении, которые многие из них беспрекословно подписывали, думая, что

106 Телевизионное интервью президента Путина, программа «Прямая линия», 25 октября 2006.

107 Документ, полученный из грузинского посольства, куда он поступил от директора школы Юго-Западного района г. Москвы, отказавшегося подчиниться приказу.

108 Интервью с Н. Дориной, Москва, Комитет «Гражданское Содействие», 25 марта 2007 года.

речь идет о штрафе, который является одной из административных санкций за нарушение правил пребывания. Задержанных неоднократно заранее отговаривали от попытки обжаловать решение суда, говоря о том, что «будет только хуже». В некоторых случаях протоколы подписывались вместо задержанных самими сотрудниками милиции.

Надо отметить, что большинство районных судов[109], принявших решения о выдворении, находятся вблизи главных рынков:

- Суды Преображенского и Измайловского районов расположены около Черкизовского рынка;

- Нагатинский суд находится возле рынка Теплый стан (который был закрыт несколько дней на «санитарный контроль», хотя в принципе такая мера занимает обычно несколько часов);

- Пировский суд возле Выхинского рынка;

- Бабушкинский суд на севере Москвы, в районе, где расположены многочисленные общежития, а также дома под снос, заселенные в начале 90-ых годов беженцам.

Соглашение между милицией и судебными властями и секретный приказ департамента внутренних дел Санкт-Петербурга.

Некоторые факты указывают на существование соглашения между милицейскими и судебными властями, а это доказывает то, что эта политика была выработана заранее:

В Москве существование соглашения между милицией и судами подтверждается тем фактом, в то время, когда милиция приводила грузин у судей не было назначено рассмотрение других дел. Арестованные в 9 часов утра, уже в 10 часов граждане грузинского происхождения группами были доставлены к зданию суда. За эти несколько дней судьи вынесли больше решений, чем за шесть месяцев обычной работы[110].

Петербуржский Правозащитный центр «Мемориал» смог получить письменный документ, изданный департаментом внутренних дел Санкт-Петербурга под № 0215 от 30 сентября 2006 года[111], который ясно предписывает местным отделам внутренних дел арестовать максимум грузин, а судам сделать так, чтобы большая часть арестов привела к выдворению[112]. Этот документ свидетельствует о наличие соглашения между милицией и судами, что противоречит принципу независимости судебной власти, гарантированному как Конституцией РФ, так и международными Конвенциями. Приказ № 0215 открыто призывает органы правопорядка «к погоне за цифрами», требуя ежедневно арестовывать определенное количество правонарушителей-грузин и перечисляя при этом виды оружия либо дозы наркотиков, которые могут быть «найдены» при обыске задержанных. Местным отделам внутренних дел также было поручено провести массивную операцию по выявлению граждан Грузии, нелегально находящихся на территории России, с целью доставки их в суд для

---

109 Всего в Москве насчитывается 33 суда окружных суда первой инстанции. Все их решения могут быть опротестованы в Московском городском суде. Что касается дел, рассматриваемых в Московской области, их можно оспорить в областном суде.

110 Интервью с Н. Дориной, 25 марта 2007.

111 Документ в частности упоминается в докладе постоянной Комиссии Совета Европы.

112 *On Anti-Georgian Campaign Launched on the Territory of Russia*, Документы для четвертой сессии консультаций по правам человека между Россией и ЕС, 7-8 ноября 2006, 14 ноября 2006, http://www.refugee.memo.ru/site/new.nsf/MainFrame1?OpenFrameSet

дальнейшей депортации[113]. В частности, в документе уточняется, что все операции были согласованы с петербуржским Управлением ФМС России, а также с городскими и областными судами. Это свидетельствует о полном крахе независимой судебной процедуры.

В. Условия содержания под арестом и случаи смертельных исходов

- ***Центры временного содержания***

В Москве и в Московской области насчитывается восемь центров временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ), которые в большинстве своем являются бывшими вытрезвителями. Сотрудники Комитета «Гражданское Содействие» посетили центр №1 на Дмитровском шоссе, центр для содержания женщин на ул. в Новослободской, центр №2 в пос. Переделкино Московской области и центр № 8 в Мневниках. Перед центром №1 можно было увидеть ряд машин ГАИ длиной примерно в два километра, которые ожидали, чтобы доставить арестованных в центр, рассчитанный на 320 человек. Задержанные лица рассказывали, что их размещали по 16 человек в камеры, рассчитанные на 8, тогда как количество порций еды оставались прежними. Задержанных было столько, что сотрудники не успевали оформлять документы на освобождение, когда они приходили.

- ***Случаи смертельных исходов во время содержания или перевозки людей до выдворения***

Несколько случаев смертей грузинских граждан были напрямую связаны с кампанией арестов и/или с условиями содержания и выдворения.

– Тенгиз Тогонидзе, астматик, скончался 17 октября 2006 года в возрасте 58 лет из-за отсутствия медицинской помощи прямо в аэропорту Домодедово, куда он был доставлен из центра временного содержания иностранных граждан в Санкт-Петербурге, за несколько часов до своего выдворения в Грузию.

– Случай Мананы Джабелии, найденной мертвой утром 2 декабря 2006 года в центре временного содержания в Москве, откуда она должна была выйти на свободу в тот же день и где она содержалась незаконно, получивший широкую известность, является показательным из-за явного нарушения судебных процедур. Манана Джабелия легально проживала в РФ. Незадолго до случившегося она подала в грузинское консульство документы на продление. Однако консульство было временно закрыто из-за разразившегося дипломатического кризиса между двумя странами. Она была арестована около своего дома сотрудниками милиции, с которыми она была знакома и которые прекрасно знали, что ее документы были в порядке. Не предоставив ей права присутствовать на рассмотрении собственного дела и осудив ее вместе с другими задержанными, ей дали подписать документ, где она признавала, что незаконно находилась на российской территории, что не претендует на адвоката и согласна на депортацию. Вступившимся за нее активистам удалось отменить судебное решение 13 ноября, накануне запланированного выдворения. Несмотря на это, Манану оставили под арестом в Москве в центре временного содержания на ул. Новослободской, что является новым нарушением судебной процедуры, так как от предыдущего судебного решения остался только штраф. 30 ноября 2006 года суд рассматрел дело Мананы. Судья отменил приговор о ее выдворении, но ее не отпустили на свободу, мотивируя это тем, что якобы только тот судья, который вынес незаконное решение о ее заключении под стражу может принять решение об освобождении. Родственники пытались получить разрешение об освобождении на 1 декабря, но безуспешно. Тело Мананы нашли утром в тот день, когда

[113] Помимо предъявленного им штрафа.

приказ об освобождении наконец был подписан. Существуют различные версии причин ее смерти: либо сокамерница нашла ее уже мертвой, либо, почувствовав себя плохо (она страдала от перепадов давления), Манана позвала сокамерницу, но никто не вызвал врача, что в таком случае является не оказанием помощи человеку, жизнь которого в опасности.

– 26 декабря 2006 года Лион Кукава, арестованный 13 ноября в Москве, был избит милиционерами и умер в заключении вследствие полученных травм[114]. Это информация, однако, была опровергнута департаментом ГУВД г. Москвы.

– 27 января 2007 года Зураб Музашвили, больной туберкулезом, скончался в центре временного содержания в Саратовской области, откуда он был должен вылететь в Москву для последующего выдворения в Грузию.

Г. Нарушения Европейской Конвенции прав человека

Согласно докладу Комиссии по мониторингу Совета Европы[115] были нарушены:

- Статья 1.1. Протокола № 7 к ЕКПЧ, которая предусматривает процедурные гарантии в случае высылки иностранцев: «1. Иностранец, на законных основаниях проживающий на территории какого-либо государства, не может быть выслан из него иначе как во исполнение решения, принятого в соответствии с законом, и должен иметь возможность:
a. представить аргументы против своей высылки,
b. пересмотра своего дела, и
c. для этих целей быть представленным перед компетентным органом или одним или несколькими лицами, назначенными таким органом».

- Статья 1.2 того же Протокола гласит, что «иностранец может быть выслан до осуществления своих прав, перечисленных в подпунктах (a), (b) и (c) пункта 1 данной статьи, если такая высылка необходима в интересах общественного порядка или обусловлена соображениями национальной безопасности».

- Статьи 3 и 4 Протокола № 4 к ЕКПЧ, который Россия ратифицировала 5 мая 1998 года, запрещают высылку граждан государства, а также коллективную высылку иностранцев. Тем не менее, в период с 1 октября до 20 ноября 2006 года административные суды РФ вынесли решения о высылке 3 297 граждан Грузии, российских граждан грузинского происхождения, а также российских граждан, замужем за грузинами. Среди них более 1 550 человек были высланы (до 28 ноября 2006 года), несмотря на то, что некоторые их них находились легально на территории России, а другие являлись лицами без гражданства и никогда не жили в Грузии.

Д. Влияние антигрузинской кампании на общественную обстановку

Наконец, стоит сказать о влиянии антигрузинской кампании на общую обстановку в России, где, в последние годы, наблюдается новая вспышка расистских нападений[116], что ставит «неславянское население» в особенно тяжелое положение. События в Кондопоге в сентябре 2006 года (см. выше) негативно повлияли на ситуацию, поскольку способствовали распространению официальных заявлений о неприятии иностранцев, о необходимости

---

114 «Зеркало», Баку, 27 января 2007, информация, прозвучавшая по грузинскому телеканалу «Рустави-2».

115 Цит. документ.

116 Данные Центра «Сова», http://www.regnum.ru/news/802496.html, Презентация годового доклада, посвященного проблемам радикального национализма, пресс-конференция 26 марта 2006.

защиты местного населения и стали предпосылкой принятия законодательных и административных актов, таких как Постановление Правительства РФ №683 «О допустимых рыночных долях иностранных работников»[117].

Однако критическая реакция интеллигенции и многочисленные заголовки в прессе являются, несмотря ни на что, доказательством тех хороших отношений, которые связывают россиян и грузин. В период антигрузинской кампании были предприняты гражданские инициативы и усилена работа общественных организаций, направленная на то, чтобы милицейский и административный произвол не распространился на общество[118]. Многие грузинские собеседники, с которыми встретились представители исследовательской миссии, подтвердили, что находятся в прекрасных отношениях с россиянами, будь то в школе, на работе или дома, и не ощущают со стороны населения никакого ухудшения в отношениях. Это существенно отличает положение грузин от ситуации с другими кавказскими народами, в частности, чеченцев, и частично объясняет тот факт, что если примеры жестокого обращения с грузинами со стороны милиции и имели место, то они не получили большого распространения. Некоторые полагают, что грузины пользуются хорошей репутацией с советских времен, благодаря позитивному представлению о Грузии, сложившемуся у тех, кто вырос в СССР. Тем не менее, грузины часто сталкиваются с расистскими высказываниями на рынках, особенно со стороны молодых людей, для которых Грузия является иностранным государством, представляемым официальной пропагандой как страна, которая полна враждебных намерений[119].

Все это еще раз подчеркивает ответственность милиции, судебной власти и высших государственных чинов, являющихся основными гарантами прав и свобод, а также средств массовой информации, агрессивные высказывания которых способствовали эскалации конфликта.

3. Определение ответственности

A. Милиция и судебные власти

Все собранные представителями исследовательской миссии свидетельства подтверждают предположение о том, что милицейские власти действовали по приказу, демонстрируя при этом особое рвение. Это безусловно является следствием общей атмосферы ксенофобии, но также полученного милицией сверху приказа «обеспечить результат». Решительность в действиях милиции объясняется в большой мере тем, что приказ этот исходил из высших кругов власти и был дан в ситуации дипломатического кризиса.

Необходимо также отметить, что при многочисленных проверках участковыми, население было вынуждено откупаться взятками, чтобы избежать административных проблем и чтобы милиция закрывала глаза на то, что некоторые живут не по месту прописки.

Кризис также показал, что между судебной и милицейской властью было заключено соглашение. Судьи подчинились приказам МВД, требующим от них как можно большего числа приговоров о выдворении из страны.

---

117 Постановление правительства от 15 ноября 2006 № 683 «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации».

118 Интервью с Г. Кожевниковой, Центр «Сова», 2 февраля 2007, см. также « Des initiatives russes se multiplient pour critiquer les représailles de Moscou à l'égard de Tbilissi », Lorraine MILLOT, *Libération,* Lundi 23 octobre 2006.

119 Интервью, 22 и 26 марта 2007.

Б. Российское правительство и президент

В докладе Комиссии по мониторингу Совета Европы говорится: «Не следует забывать основной принцип: даже если приказы исходят от нижестоящих административных инстанций, именно президент Российской Федерации является конституционным гарантом прав и свобод российских граждан. Значит, он должен взять на себя ответственность». Речь идет, по словам авторов документа, о «намеренной и адресной кампании преследований, основанной на этнической принадлежности, кампании явно противоречащей статье 14 Протокола № 2 ЕКПЧ».

Все наблюдатели сходятся в том, что многочисленные заявления на самом высоком государственном уровне о дипломатических отношениях с Грузией, о событиях в Кондопоге и о необходимости улучшить контроль на рынках с целью защитить «интересы российских товаропроизводителей и коренного населения России» от криминальных групп, которые « порой имеют еще и национальную окраску» и которые контролируют рынки[120], послужили мощным сигналом, не только оправдывающим саму кампанию преследований, но, особенно, ее массовый и систематический характер. Правозащитные организации и организации по защите беженцев в России полагают, что кампания, открыто проведенная на всей территории России, могла быть организована лишь по письменному приказу МВД. Несмотря на то, что руководители ФМС и МВД отрицают тот факт, что ими были отданы приказы по организации гонений против грузин, сотрудники сети «Миграция и право» общества «Мемориал» видели в региональных и местных отделениях милиции письменные директивы с элементами кампании[121]. Случай с секретным приказом управления МВД Санкт-Петербурга (см. выше), а также письменные запросы в школы Москвы невозможно воспринимать как не связанные между собой дела.

К тому же высшие государственные лица несут ответственность за то, что 2006 год стал поворотным в том, что касается использования этнических тем как в политических заявлениях, так и в средствах массовой информации[122]. Положение тем более чревато последствиями, что аргументы, используемые властями, перенимаются потом телевидением, которое подливает масла в огонь. В социальной же обстановке там, где растет число преступлений на расистской почве, совершенных экстремистскими группировками, всякое официальное выступление против определенного меньшинства рискует обернуться конкретными дискриминационными действиями.

---

120 См. http://www.interfax.ru/r/B/politics/2.html?id_issue=11600045, http://grani.ru/society/Xenophobia/m.112434.html

121 Так, в начале 2007 года одной из сотрудниц сети «Миграция и право» было заявлено, что «приказ не был отменен».

122 Kojevnikova G., «Autumn 2006: Under the Kondopoga Banner», http://xeno.sova-center.ru/6BA2468/6BB4208/884A3C7

Рекомендации

1. Правительству Российской Федерации

Право на убежище и принцип невыдачи

FIDH и Комитет « Гражданское содействие » напоминают об особенности права на убежище, которое не должно быть заложником миграционной политики.

- Полностью соблюдать положения Конвенции ООН «Статусе беженцев» 1951 года и «Протокола, касающегося статуса беженцев» 1967 года, которые она ратифицировала;

- Поручить независимой от МВД структуре рассмотрение дел о предоставлении политического и гуманитарного убежища и предпринять необходимые законодательные изменения;

- Следить за тем, чтобы местные службы, ответственные за социальное обеспечение мигрантов, получали из бюджета соответствующие дотации;

- Отменить понятие « безопасной страны происхождения », применяемое на практике в данный момент к странам СНГ, которое лишает лиц, ищущих убежища, права на эффективное рассмотрение их просьбы о предоставлении убежища, и не учитывает реальной ситуации в этих странах;

- Соблюдать принцип невыдачи Европейской Конвенции «О защите прав человека и основных свобод», участником которой является Россия, и Конвенцию ООН «Против пыток», следуя рекомендации Комитета против пыток о том, что « страна-участник должна обеспечить ситуацию в которой никто не может быть выдан, возвращен или выслан в страну, где есть серьезные основания опасаться того, что он может быть подвергнут пыткам »[123].

Правила пребывания и административные нарушения

- Внести изменения в статью 18-8 Кодекса административных правонарушений Российской Федерации, предусматривающую, что лицо, нарушившее порядок пребывания, должно быть подвергнуто штрафу « с выдворением или без такового », с целью включения в закон четких критериев выдворения и создания прозрачных процедур, не оставляющих места милицейскому произволу. Следовать в этом рекомендациям Комитета против пыток от ноября 2006 года, согласно которым « [Российская Федерация] должна пояснить какие нарушения иммиграционных правил могут повлечь за собой административное выдворение и установить ясные административные процедуры, чтобы гарантировать их справедливое применение. [Российская Федерация] должна соблюдать положения статьи 3 Конвенции (против пыток) чтобы обеспечить независимое, непредвзятое и эффективное административное или судебное рассмотрение решения о выдворении »[124];

123 CAT/C/RUS/CO/4, 6 февраля 2007; 37-ая сессия, 6-24 ноября 2006

124 CAT/C/RUS/CO/4, 6 февраля 2007; 37-ая сессия, 6-24 ноября 2006

- Внести изменения в статью 18-10 Кодекса административных правонарушений, которая предусматривает наложение штрафа « с выдворением или без такового » лиц, осуществляющих трудовую деятельность без разрешения на работу (даже если эти лица находятся в Российской Федерации на легальных основаниях), с целью включения в закон четких критериев выдворения и четких процедур, обеспечивающих справедливое применение этих критериев.

- Изменить статью 32-10 Кодекса административных правонарушений, которая позволяет содержание под стражей выдворяемых лиц в течение неопределенного срока. Установить максимальный срок содержания под стражей по решению о выдворении и создать систему центров содержания, условия которых отличались бы от тюремных: трехразовое питание, отдельное помещение для туалета, возможность ежедневно принимать душ, делать телефонные звонки, в том числе неограниченное число телефонных звонков по своим мобильным телефонам, выходить на прогулки;

- Гарантировать лицам, в отношении которых начата процедура выдворения, возможность присутствовать на слушании их дела, осуществлять все их процессуальные права, иметь доступ к адвокату и пользоваться услугами переводчика. Гарантировать индивидуальное рассмотрение дела судьями;

- Позволить международной комиссии провести расследование по делам об административном выдворении, которые имели характер экстрадиции (например, дело Муминова);

- Подписать и ратифицировать основополагающую Европейскую Конвенцию о поселении 1955 года.

Положение экономических мигрантов

- Отменить Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006г. №683 как дискриминационное по признаку наличия гражданства.

- Подписать и ратифицировать Конвенцию ООН «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», а также Европейскую конвенцию «О правовом статусе трудящихся-мигрантов»;

- Гарантировать трудовым мигрантам, как в легальном, так и в нелегальном положении, права, предусмотренные Конвенцией ООН «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», в частности на них не должны распространяться меры коллективной высылки (статья 22), они не должны подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему их достоинство обращению или наказанию (статья 10), им должно гарантироваться право на жизнь, право в случае ареста на рассмотрение дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, со всеми гарантиями справедливого судебного разбирательства (статья 18), право на обеспечиваемую государством эффективную защиту от насилия, телесных повреждений, угроз и запугивания как со стороны государственных должностных лиц, так и со стороны частных лиц,

групп или учреждений (статья 16);

- Соблюдать конвенции Международной Организации Труда: Конвенцию «О трудящихся-мигрантах» №°97 1944 года (пересмотренную в 1949 году), дополненную Конвенцией «О злоупотреблениях в области миграции и обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (дополнительное положение) №°143 1975 года; Конвенцию «О равноправии граждан страны, иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» №°118 1962 года; Конвенцию «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» №°157 1982 года; Конвенцию «О свободе ассоциации и защите права на организацию» №°87 1948 год; Конвенцию «Относительно применения принципов на организацию и заключение коллективных договоров» №°98 1949 года.

В отношении грузин

- Извиниться перед людьми, попавшими под антигрузинскую кампанию дискриминационного характера. Провести расследование факта распространения соответствующих противоречащих законодательству РФ инструкций с целью выяснения, кем и на каком основании они были направлены. Объявить об отсутствии в настоящее время какого-либо приказа, направленного против этнических грузин, и заявить об этом громогласно.

- Провести расследования по делам о выдворении, продолжить рассмотрение уже начатых дел и обеспечить немедленное возвращение всех лиц, выдворенных незаконно;

- Дать возможность жертвам произвола подать жалобу в суд и получить возмещение;

- Предоставить статус беженца всем грузинским беженцам из Абхазии;

- Легализовать лиц, проживающих на территории РФ более 10 лет либо Указом президента, либо изменив статью 37 Закона « О правовом положении иностранных граждан ». Обеспечить индивидуальное рассмотрение дел в судах об установлении факта постоянного проживания в РФ с 2002г. на основании документов и свидетельских показаний.

- Призвать российские власти на деле и в публичных заявлениях осудить любую форму дискриминации в отношении грузин, в частности на рынке труда.

Общего характера

- Напомнить о принципе равноправия народов Российской Федерации, установленном Конституцией и о неприемлемости кампаний этнической дискриминации;

- Принять меры по привлечению внимания общественности к позитивному вкладу мигрантов и трудящихся-мигрантов в общественное развитие;

- При любых обстоятельствах соблюдать принципы и нормы, содержащиеся в региональных и международных инструментах по защите прав человека, ратифицированных Российской Федерацией, в частности, Европейскую Конвенцию «О защите прав человека и основных свобод», Международный Пакт «О политических и гражданских свободах», Международную Конвенцию «О ликвидации всех видов расовой дискриминации», Международный Пакт «Об экономических, социальных и культурных правах», Конвенцию ООН «Против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство форм обращения и наказания»;

- Соблюдать статью 13 Европейской Конвенции о защите прав человека, согласно которой «каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве»;

- Соответствовать Конвенции о защите прав человека и основных свобод Совета Европы. Ратифицировать и подписать Европейскую социальную хартию;

- Бороться с расизмом путем принятия соответствующих мер и создания эффективных механизмов, согласно рекомендациям 2003 года Комитета ООН «По ликвидации расовой дискриминации» и Комитета ООН по правам человека, таких как: введение определения расизма в Уголовный Кодекс, привлечение к ответственности официальных лиц или средств массовой информации, призывающих к национальной розни, а также привлечения к ответственности и запрещение расистских группировок;

- Соблюдать обязательство принять «меры по борьбе с дискриминацией, нетерпением и ксенофобией в отношении мигрантов и трудящихся-мигрантов» в соответствии с Решением № 621 Постоянного Совета ОБСЕ о толерантности и борьбе против расизма, ксенофобии и дискриминации;

- Пригласить Специального докладчика по правам мигрантов Совета по правам человека ООН посетить Российскую Федерацию.

2. Европейскому Союзу

- Требовать отмены соглашения о реадмиссии между Европейским Союзом и Российской Федерацией, подписанного в апреле 2006 года и предусматривающего реадмиссию Россией выходцев из третьих стран и лиц без гражданства, ввиду отсутствия защиты этих лиц на территории России.
- Воздержаться от депортации в Россию всех лиц, в частности чеченцев, если существуют серьезные основания полагать, что им может угрожать применение пыток.
- Расширить открытый диалог на высоком уровне между РФ и ЕС с участием как официальных структур, так и представителей гражданского общества. Этот диалог может иметь различные формы: совместный мониторинг, программы по анализу ситуации и выработке рекомендаций с целью улучшения положения прав человека в России.

3. Верховному Комиссариату по беженцам

- Активизировать работу в Российской Федерации по трем направлениям: системе убежища, проблеме без гражданства и вынужденных внутренних перемещений.

- Обратить более пристальное внимание на положение разных категорий лиц, ищущих убежища, в частности граждан Афганистана, этнических грузин из Абхазии, политических беженцев из стран Центральной Азии. Призвать Россию к более эффективной защите этих категорий лиц;

- Работать в тесном сотрудничестве с российскими неправительственными организациями, имеющими большой опыт в области защиты мигрантов.

4. Специальному докладчику ООН по вопросу о правах мигрантов

- Внимательно следить за положением трудящихся-мигрантов в России;

- Направить запрос российским властям о положении мигрантов и о положительных и отрицательных последствиях нового законодательства.

Библиография

О мигрантах в России и в странах СНГ:

***На французском языке**:*

BISSOT Hugues, « Les migrations en Asie Centrale », Note FIDH, Février 2007.

CHAIGNEAU Aurore, « Les migrations chinoises en Russie orientale », *Regard sur l'Est,* Août 2000.

DARLEY Mathilde, *La lutte contre la traite des femmes en provenance d'Europe de l'Est - Constitution d'un enjeu international de politique publique et observation de la mise en oeuvre dans les pays baltes ,* IEP Paris, DEA Analyse comparative des Aires Politique / Mention Europe post-communiste, Dir. G. Favarel-Garrigues, 2004 phttp://terra.rezo.net/rubrique59.html

DE TINGUY Anne, « Flux migratoires légaux et illégaux en provenance de Russie et d'Ukraine », *Ined*, 2001

DE TINGUY Anne, *La grande migration : la Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer ,* Paris, Plon, 2004

DE TINGUY Anne, ZAIONTCHKOVSKAÏA, Janna, « Dossier Regards franco-russes sur l'immigration » *Migrations et société* N101, septembre octobre 2005. (Comprend : Anne de Tinguy, La Russie a-t-elle une politique d'immigration" ; Galina Vitkovskaya, -"Nouveaux défis migratoires en Russie et réactions de la société d'accueil" ; Vladimir Moukomel, "La politique ethnique de la Russie dans un contexte d'immigration" ; Sergueï Iagodine et Alia Iastrebova "Les aspects juridiques de la migration en Russie, quelques propositions visant à surmonter les problèmes existants" ; Anatoli Vichneski, -"Migrations et croissance démographique en Russie)

LARUELLE Marlène, « La question des Russes du proche étranger en Russie 1991-2006», *Etude N126 du CERI*, 2006

LARUELLE Marlène, « Les migrations de travail des centres asiatiques vers la Fédération de Russie », *Revue internationale*, Hiver 2006-2007

MEDECINS DU MONDE, «Quelle santé pour les migrants en Europe? », Rapport de 2005, http://www.medecinsdumonde.org/publications/rapports/colloque_migrant/view?searchterm=migration%20et%20sant%E9

MOROKVASIC Mirjana, « Dynamiques migratoires ; Ouverture des frontières à l'Est et nouveaux flux » in « Les migrations internationales ». *Cahiers Français.* Avril 2002

RAVIOT Jean-Robert, « Flux migratoires et choix politique en Russie », in « Les migrations du travail en Europe », *Peter Lang Editions.* Bern, 2003

ROTKIRCH Anna, « Sauver ses fils, migrations trans-européennes comme stratégies maternelles », *Migrations et société* N9-100, mai août 2005

WITHOL DE WENDEN Catherine, « Migrations internationales : à la recherche de nouvelles

mobilités », *'Problèmes économiques', La documentation Française.* Janvier 2002

ZAIONTCHKOVSKAÏA Janna, « Tendances migratoires de la décennie 1990 », *Courrier des Pays de l'Est, N1035*, mai 2003

На английском языке:

« Migration and minorities », *Developpement and transition* N2, Novembre 2005

« Migration », *Russian Analytical Digest* n°7, 3 Octobre 2006

« Registration of International Migration in the Russian Federation », Rapport du Goskomstat pour l'ONU », Genève, mai 2001

BANQUE MONDIALE, « Migration and Remittances : Eastern Europe and the Former Soviet Union », janvier 2007

Human Rights Watch « Ukraine: Migrants, Asylum Seekers Regularly Abused », Novembre 2005

IOM, «Russia - Labour Migration in the CIS region; Russian version of the IOM Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination», http://tcc.iom.int/iom/images/uploads/Website%20version%20Migration%20Perspectives%20eng%20protected_1169046292.pdf

IONTSEV Vladimir, IVAHNIK Irina « International migration of population and development : contemporary trends in Russia », 2001 ,www.iusp.org/Brazil2001/520/527_04_Iontsev.pdf

PILKINGTON Hilary, *Migration, displacement and identity in post Soviet Russia*, Routledge. Londres 1998

На русском языке:

« Десять лет СНГ – Десять лет миграций между странами участниками», *Население и общество,* N62, май 2002

« Экономика нелегальной миграции в России», *Население и общество,* N92, август 2005

Федеральный закон Российской Федерации от 3 января 2006 г. N 5-ФЗ «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации"», http://www.rg.ru/2006/01/11/grazhdanstvo.html

МУКОМЕЛЬ Владимир, *Миграционная политика России. Постсоветский контекст*, Москва, 2005

« Понаехали". О проблемах миграции, беженцев и переселенцев », *Index N25,* 2007 - http://www.index.org.ru/journal/25/

ВИТКОВСКАЯ Галина, ПАНАРИН (Сергей), под ред., *Миграция и безопасность в России,* Carnegie, Москва 2005

«Превышение 20-процентной нормы приезжих вызывает дискомфорт у коренного

населения», *Время новостей,* http://www.vremya.ru/2006/211/51/165741.html

О российско-грузинском кризисе:

« По поводу антирузинской кампании, развернутой на территории России, ПЦ «Мемориал», Комитет «Гражданское содействие»

« Russian-Georgian Relations », *Russian analytical Digest N13,* 2007

«Tensions actuelles entre la Géorgie et la Russie », Rapport de la Commission de suivi (pour le respect des obligations et engagements des Etats membres », Matyas Eörsi, Luc Van den Brande, janvier 2007 (suite à mission novembre 2006 à Moscou et Tbilissi)

MARDIROSSIAN, Florence, « Géorgie-Russie les raisons d'une escalade », *Le monde diplomatique,* octobre 2006

О внутренней миграции в России (Северный Кавказ):

Есть ли у них будущее? Проблемы возвращения и реинтеграции внутриперемещенных лиц на Северном Кавказе, Норвежский Совет по беженцам, Правозащитный центр «Мемориал» октябрь 2006 http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/1D2C5CA9CB248BC6C1257203002C49AF/$file/Russia_Report_Russian.pdf

« Внутрироссийская миграция : новая старая картина??», *Население и общество,* N67, октябрь 2002

« Миграция в России: западный дрейф», *Население и общество,* N87, декабрь 2004

Интеграция в России, вопрос расизма:

« Москва этническая. Грозит ли городу геттоизация??», *Население и общество,* N84, сентябрь 2004

« Vos papiers! La discrimination raciale en Russie » Rapport d'Amnesty International, 2003, http://web.amnesty.org/library/index/fraEUR460012003

« Agressions contre les défenseurs des droits de l'Homme à Saint-Pétersbourg: la coupable négligence de l'État russe » FIDH/Mémorial, Saint-Pétersbourg, http://www.fidh.org/IMG/pdf/Russiefrdef.pdf

« Roms de Russie, au croisement de toutes les discrimination », FIDH/Mémorial, Saint-Pétersbourg Octobre 2004 http://www.fidh.org/IMG/pdf/Russiefrdef.pdf

«Migrants Caucasian in St Petersburg, Life in tension» , Olga Brednikova et Oleg Pachenkov, *Anthropology and Archeology of Eurasia N 2 vol 41*, 2002

Расизм, ксенофобия, антисемитизм, этническая дискриминация в Российской Федерации в 2005 г., Обзорный доклад Московского бюро по правам человека (Семен Чарный)

"Язык вражды против общества". Центр СОВА, Москва, 2007

Интернет-сайты:

Российские и международные организации по защите прав человека:
http://antirasizm.ru
http://xeno.sova-center.ru: Центр "СОВА" ведет мониторинг радикально-националистический деятельности, противодействия ей и общественной дискуссии на эти темы.
http://www.publicverdict.org/eng/about_us.html : Сайт НПО Public Verdict, которая осуществляет мониторинг милицейского произвола
http://antirasizm.ru/ : Сайт московского офиса прав человека

http://www.demos-center.ru
http://www.fidh.org : Сайт FIDH (Международной федерации прав человека)
http://www.amnesty.org : Сайт Amnesty International
http://www.memo.ru : Мемориал.
http://www.ihf-hr.org : Сайт Internation Helsinki Federation for Human Rights
http://www.hrw.org : Сайт американской организации Human Rights Watch
ttp://www.control.hro.org/: Сайт « Гражданский Контроль» также учитывает дела, связанные с произволом репрессивных органов
http://www.cja.ru/pages/index2.htm: Сайт организации « Center for justice assistance »
http://www.pytkam.net/: Сайт комитета против пыток в Нижнем Новгороде
http://www.hro.org/: « Права человека в России»
http://www.gdf.ru/: Сайт организации « Glasnost defence foundation »

Официальные российские сайты:
www.fmsrf.ru : Сайт Федеральной миграционной службы
http://www.mvdinform.ru/: Сайт МВД РФ

Сайты международных правительственных организаций:
www.legislationline.org, Сайт ОБСЕ о законодательствах стран-участниц (по темам)
http://www.coe.org : Портал Совета Европы
Международная конвенция по защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей: http://www.ohchr.org/french/law/cmw.htm

Приложения

Приложение 1:

Annexe 1 : directives des Commissariats de quartier

В целях обеспечения правопорядка и соблюдения законности, предотвращения террористических актов и вражеских настроений между детьми жителями Москвы и детьми грузинской национальности, прошу предоставить в ОВД Таганского р-на г. Москвы следующую информацию:

- Ф.И.О., дата и место рождения и жительства детей грузинской национальности, в каком классе обучается.
- Ф.И.О., дата и место рождения и жительства родителей, место работы, должность, состав семьи.
- Взаимоотношения детей грузинской национальности с другими учениками, случаи неприязненных отношений между детьми, так и по отношению к ним, факты оскорбления грузинских детей учителем, факты антиобщественных действий, противоправных деяний.

Данную информацию прошу направить в наш адрес до 09.10.2006 года (г. Москва, Ведерников переулок д.9).

Начальник ОВД
Таганского района
г. Москвы
полковник милиции

Г.С. Захаров

640-0033 дежурный
911-8691 Гарик

Le Département des affaires internes de l'arrondissement Tagansk de Moscou demande les informations suivantes dans le but de renforcer l'ordre public, de prévenir les actes terroristes et les attitudes agressives entre les enfants résidant à Moscou et les enfants géorgiens:

- Nom de famille, prénom et nom du père, date et lieu de naissance et de résidence des élèves géorgiens, niveau d'étude;
- Nom de famille, prénom et nom du père, date et lieu de naissance et de résidence des parents, adresse de l'employeur, composition de la famille;
- En ce qui concerne les relations entre les enfants Géorgiens et les autres enfants, citez les incidents liés à l'attitude hostile entre les enfants, et à leur encontre, faits de désobéissance des élèves

Géorgiens face à leurs professeurs, cas de mauvais comportement social, actes illégaux.

Vous êtes priés de bien vouloir transmettre ces informations à notre attention pour le 9 octobre 2006 (Moscou, Vedernikov St. 9)

Chef du Département des affaires internes
Arrondissement Tagansk de Moscou

Colonel G.S. Zacharov

Приложение 2:

Annexe 2 : directives des Commissariats de quartier

Директору ГОУ СОШ № _____

_____

Запрос

Прошу Вас предоставить списки лиц грузинской национальности, учащихся вашей школы, с предоставлением сведений: ФИО учащегося, даты его рождения, адреса проживания, домашнего телефона, ФИО родителей. Сведения прошу предоставить до 15.00. часов 04.10.2006 г. Ответ на запрос прошу выслать по факсу 431-30-11. Телефон ПДН 431-30-13

И.о. начальника ОВД
Проспект Вернадского
УВД ЗАО г. Москвы
подполковник милиции Комаров А.В.

Demande de renseignements

Vous êtes priés de nous fournir la liste des élèves Géorgiens qui sont dans votre école avec les informations suivantes: nom de famille, nom du père, prénom, date de naissance, adresse de résidence, numéros de téléphone, nom de famille, nom du père et prénom des parents.
Ces informations doivent être transmises pour 15h le 4 octobre 2006 au n° de fax: suivant: 431-30-11. Tel: 431-30-13

Directeur exécutif du Département des affaires internes
Vernandsk Ave.
Bureau des affaires internes de l'arrondissement de Moscou Ouest

Lieutenant Komarov A.V.

Приложение 3:

Ответ директора школы района «Юго-Запад» подполковнику А. В. Поварову из УВД района «Юго-Запад» г. Москвы

4 октября 2006 послано по адресу УВД, проспект Вернадского, Москва

В ответ на вашу просьбу от 3 октября 2006 предоставить вам список учеников грузинской национальности, я сообщаю вам, что наша школа не ведет учета учеников по национальному признаку.
Чтобы осуществить подобный сбор информации (конфиденциально) и передать ее иной организации, мы должны получить директиву напрямую от вышестоящей инстанции – от Департамента по образованию города Москвы.

С уважением,

Директор школы n° 169

А. С. Энгельс

(Подпись и Печать)

Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
International Federation for Human Rights
Federación internacional de los derechos humanos
الفدرالية الدولية لحقوق الانسان

17 passage de la Main-d'Or
75011 Paris - France
Tél. : (33-1) 43 55 25 18 / Fax : (33-1) 43 55 18 80
Email : fidh@fidh.org
Internet : http://www.fidh.org

Международная федерация прав человека (FIDH) работает над защитой нарушений прав человека, предотвращением этих нарушений и юридическим преследованием нарушителей. Созданная в Париже в 1922 году FIDH включает в себя 155 организаций в более 100 странах мира, координирует их действия и помогает им в работе на международном уровне.
FIDH использует в своей работе комплекс национальных, региональных и международных механизмов, позволяющих работать гарантией безопасности и добиваться права знать истину, права на правосудие и справедливое наказание. Федерация каждый день работает с жертвами пыток, военных преступлений, преступлений против человечности и геноцида, поддерживая пострадавших во всех их правовых действиях.
FIDH, как и все входящие в нее организации, независима от любых политических партий, религий и правительств.

ГРАЖДАНСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ
Общественная благотворительная организация помощи вынужденным мигрантам

Tél.: (7 495) 973-54-74, 973-54-43
Fax : (7 495) 251-53-19 (факс)

Комитет "Гражданское содействие" был образован в 1990 году, когда волна беженцев из зоны Карабахского конфликта докатилась до Москвы.
Комитет стал первой в России общественной организацией, оказывающей помощь вынужденным мигрантам: беженцам из других стран; своим собственным гражданам, находящимся в положении беженцев - "вынужденным переселенцам"; а также бежавшим от военных действий лицам, перемещенным внутри страны (ВПЛ).
Комитет "Гражданское содействие" с самого начала взял на себя разностороннюю поддержку вынужденных мигрантов:

- в налаживании их отношений с официальными структурами,
- в получении ими права на медицинское обслуживания, пенсионное обеспечение, образование,
- в отстаивании права на жилье и работу,
- юридическую помощь,
- защиту их интересов в судах,
- материальную и иную гуманитарную помощь.

Директор публикации: Сидики Каба
Главный редактор: Антуан Бернар
Авторы доклада: Амандин Регамей, Анн Лё Уэру
Координаторы издания: Маша Шищенкова, Амели Кук
Верстка: Селин Баллеро-Тетю