

# **О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации**

**Альтернативный доклад НПО**

**Правозащитный Центр «Мемориал» (Москва)  
при участии Сети российских НПО по противодействию расизму и дискриминации**

**Москва, декабрь 2002 г.**

## **Список российских НПО, поддерживающих доклад (на 10 января 2003)**

1. Центр развития демократии и прав человека (Москва)
2. Московская Хельсинкская Группа (Москва)
3. Комитет «Гражданское содействие» (Москва)
4. "Гражданский контроль" (Санкт-Петербург)
5. Фонд «За гражданское общество» (Москва)
6. Центр независимых социологических исследований (Санкт-Петербург)
7. Информационно-аналитический центр «Сова» (Москва)
8. Федеральная национально-культурная автономия цыган (Москва)
9. Общество «Романо Кхер» (Москва)
10. Фонд «Таджикистан» (Москва)
11. Молодежный центр прав человека и правовой культуры (Москва)
12. Новороссийский комитет по правам человека (Новороссийск, Краснодарский край)
13. Фонд «Школа мира» (Новороссийск, Краснодарский край)
14. Центр Понтийско-Кавказских исследований (Краснодар)
15. Клуб гражданского образования Творческого союза «Южная волна» (Краснодар)
16. Центр правовой помощи им. Гарольда и Сельмы Лайт (Санкт-Петербург)
17. Комитет по защите прав человека Республики Татарстан (Казань)
18. Томская региональная общественная организация «Томский областной антифашистский комитет» (Томск)
19. Томское региональное общественное учреждение «Комиссия по правам человека в Томской области» (Томск)
20. Общественный фонд развития и поддержки женского движения в Республике Татарстан «Сююмбике» (Казань)
21. Союз операторов и пользователей Интернет (Казань)
22. Независимая комиссия по защите прав человека «Созидание» (Чебоксары)
23. Комиссия по правам человека при Президенте Чувашской Республики (Чебоксары)
24. Независимая комиссия по правам человека при Чувашском национальном конгрессе (Чебоксары)
25. Фонд «Толерантность» (Москва)

## Резюме

В российской правовой системе имеется целый ряд механизмов противодействия расовой дискриминации и разжиганию этнической вражды. Конституция гарантирует равенство прав и свобод, и эти положения воспроизводятся в текущем законодательстве. Конституция и законодательство гарантируют возможность судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. В большинстве своем в реальности правовые механизмы противодействия дискриминации и расистской пропаганде слабы и малоэффективны. Возможность их использования существует, скорее, в теории, нежели в устоявшейся практике. Это объясняется рядом обстоятельств, в том числе дисбалансом материальных и процессуальных правовых норм, недостатками действующих нормативно-правовых актов, отсутствием соответствующего правоприменительного опыта, включая судебную практику. Следует подчеркнуть также недостаток юридической или политической воли у правоприменителей. Кроме того, имеющиеся гражданско-правовые нормы позволяют защищать конкретное нарушенное право, но в реальности дискриминация как таковая не становится предметом судебного рассмотрения. Существенным фактором является отсутствие официального и общественного интереса к проблемам противодействия дискриминации и общая неостребованность соответствующих правовых механизмов. Государство предпочитает формулировать проблемы в категориях «межэтнического конфликта», «регулирования миграции», «толерантности» и «противодействия экстремизму», тем самым игнорируя и закрывая тему дискриминации.

В последние годы отмечены определенные позитивные изменения в законодательстве и судебной практике. Особо следует отметить вступивший в силу в феврале 2002 г. новый Трудовой Кодекс РФ, устанавливающий средства защиты от дискриминации на всех стадиях трудовых отношений. Государство предпринимает определенные законодательные меры для защиты уязвимых групп населения. Можно отметить меры, принимаемые во исполнение Закона РФ «О реабилитации репрессированных народов» 1991 г., и Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» 1999 г. Принятый в июле 2002 г. Федеральный закон «О противодействии политическому экстремизму» предоставляет органам государственной власти простые и сильнодействующие средства пресечения деятельности, которое государство сочтет «экстремистской». В 2002 г. государство продемонстрировало решимость активно бороться с расистскими и националистическими группировками крайнего толка. Заслуживает одобрения принятие федеральной целевой программы по формированию установок толерантного сознания и профилактике экстремизма в российском обществе на 2001-2005 гг.

Однако, в целом можно отметить, что государство не прилагает достаточных усилий для эффективного противодействия дискриминации и для создания для этого соответствующих механизмов. Напротив, органы государственной власти систематически дискриминируют по этническому признаку определенные категории населения или поощряют дискриминацию. Власти Краснодарского края при прямой поддержке федеральных органов власти проводят политику преследований и вытеснения с территории России месхетинских турок. По всей стране систематической дискриминации преследованиям и ограничениям прав подвергаются чеченцы; особую тревогу вызывает практика фабрикация против чеченцев уголовных дел. Серьезную проблему составляет дискриминационное обращение правоохранительных органов с этническими меньшинствами, в основном выходцами с Кавказа и из Средней Азии, а также с цыганами. Существующее законодательство о регистрации по месту жительства и пребывания, о беженцах и вынужденных переселенцах поощряет дискриминационное поведение исполнителей. Государство обеспечивает прямую поддержку и ряд привилегий националистическим организациям крайнего толка, именующим себя «казачьими», хотя эти группировки несут ответственность за крупные насильственные акции против этнических меньшинств.

Приходится констатировать, что на общую ситуацию негативно влияет сохранение в неприкосновенности основ советской паспортной системы, являющейся основным инструментом расовой дискриминации и предпосылкой большинства дискриминационных практик. Изменение правил нахождения в стране граждан бывшего СССР и принятие в июле 2002 г. нового Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» лишает легального статуса большинства живущих в стране на законных основаниях бывших советских граждан, в основном относящихся к этническим меньшинствам, и делает их жертвами дискриминационного обращения и кампании преследований.

## Введение

**1.** Настоящий доклад составлен Правозащитным Центром «Мемориал» (Москва) при участии Международной лиги прав человека, Московской Хельсинкской Группы, Центра развития демократии и прав человека (Москва), Информационно-исследовательского центра «Панорама» (Москва), Комитета «Гражданское содействие» (Москва), Антидиффамационной Лиги (Москва), Центра Понтийско-Кавказских исследований (Краснодар), Новороссийского комитета по правам человека (Новороссийск), Федеральной национально-культурной автономии цыган. Доклад получил одобрение Совета Сети российских НПО по противодействию расизму и дискриминации и ряда российских НПО.

**2.** Доклад посвящен ситуации 1996 — 2001 гг., то есть периода, охватываемого 15, 16 и 17 периодическими докладами Российской Федерации (представленными в виде консолидированного доклада) и 2002 г. Авторы доклада НПО приветствуют официальный доклад РФ и разделяют многие содержащиеся в нем оценки и выводы. Мы согласны с тем, что за прошедшие годы произошли определенные позитивные изменения в национальном законодательстве, а государство стало более активно противодействовать расистским проявлениям крайнего толка. Доклад НПО, тем не менее, альтернативен официальному. Мы не рассматривали в качестве своей цели конфронтацию с официальной позицией или опровержение официальной информации и официальных выводов. Задачей доклада было изложение отличного от официального взгляда на ситуацию с привлечением иных источников информации. При этом мы стремились избежать дублирования сведений общего характера, содержащихся в официальном докладе.

**3.** При составлении доклада авторы использовали следующие основные источники информации: жалобы лиц, считающих себя жертвами дискриминации и обратившихся за помощью в правозащитные организации, судебные и административные дела, возбужденные по результатам этих жалоб, результаты мониторинга, анализ законодательства и судебной практики, официальная статистика (там, где это возможно), официальные выступления и ответы на запросы депутатов и НПО, публикации средств массовой информации<sup>1</sup>. Собранные сведения позволяют утверждать, что законодательные, административные и судебные механизмы противодействия расовой дискриминации в РФ остаются неэффективными; в ряде ситуаций Российская Федерация грубо нарушает свои обязательства по Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (далее в тексте настоящего доклада - Конвенция), выполняет их ненадлежащим образом или не принимает необходимых мер, которые предусмотрены Конвенцией, и проведение которых в жизнь является в существующих условиях вполне реальным.

### Список приложений

**Приложение 1.** Комментарии к официальному докладу РФ о соблюдении Конвенции.

**Приложение 2.** Российская паспортная система и последствия ее функционирования.

**Приложение 3.** Положение месхетинских турок в Краснодарском крае.

**Приложение 4.** О положении чеченцев в России.

# Часть I. Вводная информация и общие предварительные замечания

## Роль федеративной системы

4. Федеративное устройство РФ является источником многочисленных проблем в области соблюдения законности и прав человека. Органы государственной власти субъектов федерации систематически нарушают Конституцию, федеральное законодательство и международные обязательства страны; большинство проблем, связанных с этнической дискриминацией, возникает по вине региональных органов власти. Федеральные органы государственной власти реально имеют ограниченные возможности воздействовать на органы власти субъектов федерации, но и эти возможности практически не используются. Региональные структуры федеральных органов исполнительной власти оказываются фактически в подчинении региональных властей, и федеральные власти не принимают необходимых мер для того, чтобы заставить их соблюдать нормы федерального законодательства. Однако, не следует преувеличивать глубину расхождения между федеральными и региональными властями в области защиты прав человека. В 2000-2001 гг. федеральные власти провели кампанию по приведению региональных законов и прочих нормативно-правовых актов в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Хотя были внесены изменения во многие региональные законы, некоторые законодательные акты, негативно влияющие на ситуацию с правами человека и ведущие к дискриминации, остались не тронутыми. Например, региональные законы Москвы и Московской области, ограничивающие право на свободу передвижения и выбор места жительства, постепенно приводились в соответствие с федеральными нормами, а затем были замены новыми актами, также носящими ограничительный характер. Ростовская область Краснодарский край и Кабардино-Балкарская Республика сохраняют свои ограничительные законы и правила, касающиеся регистрации по месту жительства. В 2002 г. Краснодарский и Ставропольский края приняли новые законы, нарушающие право на свободу передвижения и выбор места жительства.

5. Во многих ситуациях федеральные органы государственной власти не только не реагируют на нарушения законности властями регионов, но и открыто демонстрируют солидарность с подобными действиями. Подобные проявления поддержки стали особенно частыми в 1999-2002 гг. Во всех случаях целенаправленных крупномасштабных кампаний преследований, нацеленных на определенные этнические меньшинства (как в ситуациях с чеченцами и месхетинскими турками) не отмечалось никаких разногласий между федеральными и региональными властями.

## Паспортная система как основной инструмент дискриминации и основная предпосылка дискриминационных практик

6. Институт регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства является одним из основных инструментов этнической дискриминации и источником наиболее острых проблем в этой области.

7. Российские граждане, так же как и иностранцы, по закону обязаны регистрироваться по месту постоянного жительства и временного пребывания. По российскому закону, регистрация, являясь обязательной, носит уведомительный характер. Последнее вытекает из статьи 27 Конституции РФ, которая гарантирует каждому, кто законно находится в Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Регистрация, по действующему законодательству, не является правовым обстоятельством, порождающим права или обязанности; регистрация и ее отсутствие не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод. По закону, отсутствие регистрации образует состав административного правонарушения, не имея для гражданина иных правовых последствий.

8. В реальности система регистрации действует иным образом, создавая предпосылки для нарушения прав человека (См. Приложение 2). На практике регистрация по месту жительства и пребывания ограничивает право на свободу передвижения и выбор места жительства. Существует целый ряд формальных и неформальных ограничений регистрации обоих типов, вызванных официальными предписаниями или техническими трудностями. Технически реализация большинства основных прав и свобод оказывается

обусловленной наличием регистрации. Система регистрации требует наличия активной и репрессивной по своему характеру системы полицейского контроля, работа которой тоже приводит к нарушениям прав человека.

**9.** На практике институт регистрации технически становится условием использования гражданами своих прав: признание и оформление гражданства, трудоустройство, регистрация брака, участие в выборах, медицинское обслуживание, получение среднего и высшего образования, получение пенсий и пособий. Без регистрации гражданин фактически не может получить паспорт взамен утерянного или по достижении 14-летнего возраста, платить налоги, зарегистрировать транспортное средство, получить водительские права и т.п. Зачастую судьи не принимают жалобы и заявления у лиц, не имеющих регистрации по месту жительства.

**10.** Система регистрации по месту пребывания может функционировать только при условии, если она подкреплена активной системой полицейского контроля и жесткими санкциями за уклонения, поскольку у гражданина в принципе нет мотивов регистрироваться кроме угрозы наказания. Милиции в качестве одной из основных задач ставят «контроль за соблюдением паспортного режима», который включает в себя постоянные проверки личных документов у людей и проверки жилых помещений, где могут жить незарегистрированные. Несомненным стимулом для подобных проверок является возможность вымогательства взяток или изъятия денег у задержанных. Региональные власти произвольно устанавливают санкции за нарушение регистрационных норм; на практике установление размера штрафа отдается на усмотрение исполнителя, а исполнитель на практике может не выдавать квитанцию о взимании штрафа, что провоцирует взятки и вымогательства. Также широко распространена незаконная практика изъятия паспортов в залог уплаты штрафа, причем паспорта часто теряются в отделениях милиции.

**11.** Все эти ограничения и контрольные мероприятия оказываются в значительной степени нацеленными на этнические меньшинства, происходящие с Кавказа — с Северного Кавказа в составе РФ и из независимых государств Южного Кавказа — , а также на выходцев из Средней Азии и на цыган.

**12.** Институт регистрации создает предпосылки для этнической дискриминации трех видов.

1. Система предоставляет ряд явных и скрытых возможностей для отказа в регистрации как по месту жительства, так и пребывания. В определенных условиях власти могут либо оказывать в регистрации лицам, относящимся к определенной этнической группе, либо создавать привилегии для определенной группы при ограничении регистрации для всех остальных.
2. Отсутствие регистрации используется как предлог для ограничения ряда прав граждан, и эти ограничения в ряде случаев носят выборочный по этническому признаку характер.
3. Контроль над соблюдением режима регистрации может носить и, как правило, носит избирательный характер. В частности, как правило, подвергаются проверкам документов на улицах люди, по антропологическому типу отличающиеся от большинства.

**13.** Хотя в 2000-2001 гг. законодательство многих российских регионов было приведено в соответствие с федеральными законами, практика регистрации и контроля за ней осталась дискриминационной и репрессивной, более того, она становится еще жестче.

**14.** Кроме того, строгий полицейский контроль и официальные заявления, направленные против так называемых «нелегальных мигрантов» (то есть, людей без регистрации) ведет к иным формам повседневной дискриминации и ограничений. Люди стремятся избегать контактов с теми, кто является наиболее вероятной целью полицейских и административных проверок, преимущественно с выходцами из Кавказского региона. Им часто отказывают в найме жилья и других услугах, их реже нанимают на работу и чаще увольняют.

## **Положение граждан бывшего СССР и новое законодательство об иностранцах**

**15.** Ситуация с дискриминацией и языком вражды в России во многом определяется положением бывших советских граждан, живущих в РФ.

**16.** С распадом Советского Союза Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» 1981 г. не мог быть автоматически распространен на граждан бывшего СССР, находящихся в России, но не являющихся ее гражданами. Он и не применялся по отношению к гражданам стран СНГ и бывшим советским гражданам (лицам без гражданства). При этом до принятия в июле 2002 г. Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (вступил в силу 1 ноября 2002 г.) их статус оставался неопределенным.

**17.** Граждане СНГ и бывшие советские граждане пользуются (за исключением стран Балтии, с 1999 г. Туркмении и с 2001 г. Грузии) правом безвизового въезда в РФ. До конца 2000 г. не ограничивался срок пребывания, и на них распространялись те же правила регистрации, что и на граждан РФ.

**18.** Согласно Конституции РФ (часть 3 ст.62), на иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ. Таким образом, при отсутствии законодательных ограничений бывшие советские граждане должны были пользоваться в РФ основными правами, аналогичными правам российских граждан. До принятия закона 2002 г. об иностранцах в РФ не было закона, ограничивающего трудовые права иностранцев. Действовал Указ Президента о порядке лицензирования использования иностранной рабочей силы от 16 декабря 1993 г. Этот указ определяет порядок, но не основания использования иностранной рабочей силы. Таким основанием может быть только федеральный закон, поскольку трудовые права, по Конституции РФ, относятся к правам человека. Закон СССР об иностранцах 1981 г. не ограничивал трудовые права иностранных граждан и лиц без гражданства. Кроме того, Указ Президента от 16 декабря 1993 г., как противоречащий Конституции, утратил силу с момента вступления ее в силу 25 декабря 1993 г.

**19.** Начиная с 2000 г. в российской миграционной политике происходят существенные изменения. В 2000 г. введен визовый режим для граждан бывшего СССР — неграждан Латвии и Эстонии, в марте 2001 г. — для граждан Грузии. 31 декабря 2000 г. истекло действие пункта «г» статьи 18 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации», по которому граждане бывшего СССР могли получать гражданство РФ в упрощенном порядке. Тогда же было объявлено о прекращении статуса «гражданина бывшего СССР».

**20.** Неопубликованной Инструкцией МВД № 1/15651 от 22 августа 2000 г. «О документировании видами на жительство» на граждан стран СНГ и граждан бывшего СССР распространен порядок нахождения в стране, предусмотренный для граждан «дальнего зарубежья». В частности, всем им для проживания в стране стало необходимым получать разрешения на проживание и виды на жительство. Известно, что из уже живших в РФ могли получить виды на жительство только те, кто имели регистрацию по месту жительства — граждане СНГ на 5 лет, граждан бывшего СССР с советскими паспортами — на 3 года. Впрочем, последние на практике столкнулись с рядом проблем в получении видов на жительство — от них требуют доказывать непринадлежность к гражданству той страны, в которой у них была последняя прописка. Большинство бывших советских граждан живут в стране с временной регистрацией или вообще без регистрации. В этом нет их вины — они объективно не могут соответствовать требованиям паспортной системы или им произвольно отказано в регистрации.

**21.** Критерии и процедуры получения видов на жительство для тех, кто приезжает в страну вновь, не были установлены. В 2001-2002 регистрация по месту жительства давалась только обладателям вида на жительство, но наличие регистрации по месту жительства не было достаточным основанием для получения вида на жительство. Соответственно, большинство бывших советских граждан, которые реально жили в России, не смогли получить видов на жительство в 2001-2002 гг. Срок пребывания для въехавших в страну без виз и специальных приглашений был сокращен до 1 месяца, причем это сделано на основании не публиковавшегося приказа МВД СССР № 076 от 5 марта 1986 г. Срок действия советских внутренних паспортов, которые удостоверяют личности «граждан бывшего СССР» (лиц без гражданства) был сокращен до конца 2003 г. (вместо 2005 г., как было первоначально запланировано).

**22.** Закон 2002 г. об иностранцах не проводит различия между иностранцами, которые уже живут в стране, и которые приезжают в РФ вновь. Закон также не предусматривает никакого переходного периода. Лица, не являющиеся гражданами РФ и уже фактически живущие в стране, могут ходатайствовать о разрешении на временное проживание или о виде на жительство на общих основаниях с вновь прибывшими. Однако, без подтверждения на право трудовой деятельности, временного разрешения на проживание или вида на жительство эти люди теряют право на работу или занятие любым доходным бизнесом с 1 ноября 2002 г. Без

наличия законного источника дохода они имеют мало шансов на получение разрешения на временное проживание и вида на жительство.

**23.** На практике начала формироваться большая прослойка людей, фактически поставленных вне закона и лишенных социальных перспектив. В стране постоянно живут сотни тысяч, а возможно и миллионы бывших советских граждан, не имеющих российского гражданства или таких, чье гражданство вопреки закону не признано. Большинство их утратило связи со страной исхода. Условие выезда в другую страну и возвращения для большинства невыполнимо. В стране разворачивается кампания по борьбе с «нелегальными мигрантами». Под «нелегалами» понимают почти исключительно граждан бывшего СССР, не имеющих в РФ прописки. Между тем, институт регистрации по месту жительства и месту пребывания имеет одинаковый правовой смысл для граждан и неграждан. Отсутствие регистрации может означать административное правонарушение, но не может определять законность или незаконность нахождения в стране. Практически никто не обращает внимания на то, что эти люди не нарушили ни одного из действующих законов, и что эти люди никуда не исчезнут из страны от того, что вводятся новые репрессивные меры. Показательно, что в ряде официальных выступлений и в публикациях СМИ подчеркивается этническая «чуждость» так называемых «нелегалов», таким образом, кампания оказывается в первую очередь нацеленной на этнические меньшинства.

## Информация, относящаяся к статье 1 Конвенции

### Ст. 1. п.1

*«В настоящей Конвенции выражение "расовая дискриминация" означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни.»*

**24.** В соответствии с частью 2 ст. 6 Конституции РФ, «каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации». Часть 1 ст. 19 предусматривает, что «все равны перед законом и судом». Часть 2 ст. 19 устанавливает, что «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». В соответствии с частью 3 ст. 19, «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».

**25.** Таким образом, ст.19 не предлагает четкого определения дискриминации, а содержание части 2 ст.6 и ст.19 может быть интерпретировано различным образом. Первое предложение части 2 статьи 19 едва ли может быть истолковано как четкий и недвусмысленный запрет любого посягательства на равенство прав и свобод или как обязанность государства искоренять нарушения равенства. Второе предложение той же второй части налагает запрет только на «ограничение прав», только в связи с закрытым списком из пяти признаков и только в отношении «граждан». Российское законодательство и правовая практика не предлагают определенного истолкования понятия «ограничение прав». Кроме того, часть 3 ст.19 Конституции и Трудовой Кодекс 2001 г. также вводят концепт «равных возможностей реализации прав и свобод».

**26.** Часть 3 ст. 37 Конституции РФ устанавливает, что «каждый имеет право ... на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации ...» Хотя статья вводит сам по себе термин «дискриминация», она не предлагает никакого определения. Также не устанавливаются признаки, по которым может проводиться дискриминация в этом контексте. Термин «дискриминация» также использован в Трудовом Кодексе 2001 г., но опять же без определения и разъяснений.

**27.** В стране нет специального антидискриминационного законодательства, и нет законодательных актов, содержащих какое-либо определение прямой и косвенной дискриминации. Разработка и принятие

антидискриминационного законодательства не стояли в плане законотворческой работы Государственной Думы РФ 2-го (1996-1999) и 3-го созывов (2000-2003).

**28.** Таким образом, концепты «дискриминации», «ограничения прав», «законного или незаконного проведения различий» остаются недостаточно ясными для профессиональных юристов и для широкой публики. Не было выпущено разъяснений Пленума Верховного Суда по этому вопросу и не прослеживается какой-либо определенной позиции законодателей и правоприменительных органов. Закон РФ 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и соответствующие положения Гражданского процессуального кодекса предоставляют гражданам право обжаловать в суде нарушение их прав и свобод. Закон по умолчанию приравнивает к нарушению прав также создание препятствий осуществлению гражданином его прав и свобод и незаконно возложение на гражданина какой-либо обязанности или незаконное привлечение его к ответственности. Тем не менее, аналогичный термин «ограничение прав» в правовой практике понимается преимущественно как прямое и открытое воспрепятствование осуществлению индивидом или социальной категорией конкретных прав. Незаконное проведение различий, вызывающее негативные последствия для соответствующего лица или группы, которое не может быть в этом смысле определено как прямое нарушение прав (например, при осуществлении дискреционных полномочий, официального контроля или надзора) обычно не воспринимается как «дискриминация».

**29.** Существенную проблему для России составляют скрытые или сложные формы дискриминации. Такие виды различия, исключения или предпочтения могут проводиться на основе других критериев — обычно, таких, как настоящее или прошлое место жительства, наличие родственных связей в определенном регионе. Открытые ограничения по этим признакам могут быть в реальности нацеленными на расовые (или этнические) меньшинства. Ограничения в отношении социальных категорий могут на практике применяться избирательно, по признаку индивидуальной этнической принадлежности.

**Ст.1. п.2**

*«Настоящая Конвенция не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые государства — участники настоящей Конвенции проводят или делают между гражданами и негражданами.»*

**Ст.1. п.3.**

*Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как влияющее в какой-либо мере на положения законодательства государств-участников, касающиеся национальной принадлежности, гражданства или натурализации, при условии, что в таких постановлениях не проводится дискриминация в отношении какой-либо определенной национальности.*

**30.** Острые проблемы созданы произвольным, вопреки Закону РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. непризнанием со стороны органов исполнительной власти российского гражданства нескольких категорий бывших граждан СССР, по этническому признаку отличающихся от большинства населения России (см. раздел, относящийся к ст.5, «d» iii).

**Ст.1. п.4**

*«Принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием особых прав для различных расовых групп и что они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради которых они были введены.»*

**31.** В законодательстве, политическом и академическом дискурсе в России в качестве категорий, нуждающихся в особых покровительственных мерах, рассматриваются «коренные малочисленные народы» (что близко к понятию аборигенного населения; определение дано в соответствующем федеральном законе, см. раздел, относящийся к ст.2, п.2) и «малочисленные этнические общности» (понятие четко не раскрыто ни в нормативных актах, ни в теоретических дебатах). Понятие «национального меньшинства», хотя и присутствует в Конституции страны, не определено федеральным законодательством. Принятие особых



компенсационных мер обсуждается только применительно к «репрессированным народам», то есть этническим группам, подвергшимся депортациям в 1930-40-х годах: в 1991 г. был принят соответствующий федеральный закон и подзаконные акты по отдельным этническим группам, приняты определенные меры по предоставлению компенсаций жертвам депортаций и их потомкам. Вопрос о принятии защитных мер к категориям населения, ставших жертвами расовой дискриминации в иных случаях, (вынужденным мигрантам, определенным национальным меньшинствам), не обсуждается.

## Часть II. Информация, относящаяся к Статьям 2-7 Конвенции

### Ст. 2, п. 1

*‘Государства-участники осуждают расовую дискриминацию и обязуются безотлагательно всеми возможными способами проводить политику ликвидации всех форм расовой дискриминации и способствовать взаимопониманию между всеми расами, и с этой целью:’*

**32.** Положения Конституции РФ о равенстве прав воспроизводятся в целом ряде законодательных актов: Гражданском кодексе 1994 г. (общее равенство лиц, участвующих в гражданских отношениях); Гражданском процессуальном кодексе 1964 г. (равенство граждан перед судом и законом); Семейном кодексе 1995 г. (запрет на ограничение прав, относящихся к браку и семейной жизни, на основе социальной, расовой, национальной [этнической], языковой и религиозной принадлежности); Уголовном кодексе 1996 г. (равенство перед законом); Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. (равный доступ к гражданству); законах «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» 1993 г. и «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» 1991 г. (равный доступ к здравоохранению); Законах РФ «О вынужденных переселенцах» 1993 г. (равный доступ к соответствующим защитным механизмам) и «О беженцах» 1993 г. (равный доступ к соответствующим защитным механизмам); «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. (равный доступ к государственной службе); «Об основах муниципальной службы Российской Федерации» 1998 г. (равный доступ к муниципальной службе); Законе РФ «О милиции» 1991 г. (принцип равной защиты прав человека и гражданина).

**33.** К сожалению, Закон РФ «Об образовании» 1992 г., хотя и закрепляет равный доступ к образованию, но не гарантирует равно обращения в учебном процессе. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. также провозглашает только равные права граждан РФ, но не равный доступ к гражданству вне зависимости от расовой или этнической принадлежности. Целый ряд важных законодательных актов не содержит каких-либо положений о равных правах и о запрете дискриминации. К ним относятся: Жилищный кодекс 1983 г., Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» 1992 г., Федеральный закон «Об основах федеральной политики в области защиты труда» 1999 г. (затрагивает только вопросы физической безопасности), Закон РФ «О защите прав потребителей» 1992 г.

**34.** Принятие нового Трудового кодекса в 2001 г. (вступил в силу 1 февраля 2002 г.) следует оценивать как существенный положительный сдвиг в российском законодательстве. Предыдущий Кодекс законов о труде 1971 г. содержал ограниченные гарантии недискриминации. Его ст. 2 гарантировала равное вознаграждение за равный труд без какой-либо дискриминации, но не уточняла признаки дискриминации. Ст. 16, посвященная вопросам найма, оговаривала, что «какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при приеме на работу в зависимости от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается». Следовательно, запрет дискриминации не охватывал вопросы обращения на рабочем месте и увольнения. Новый Кодекс запрещает любую форму дискриминации на любой стадии трудовых отношений и обеспечивает превентивные и защитные механизмы. Работник имеет право обратиться в суд с жалобой на дискриминационное отношение. Независимая Федеральная инспекция труда имеет право осуществлять надзор за политикой найма и обращением на рабочих местах; трудовые инспекторы имеют право вынести работодателям обязательные предписания, подавать жалобы в органы прокуратуры или обращаться в суд. Однако, эти механизмы до настоящего времени не использовались, и поэтому нельзя судить об их эффективности.

**35.** В России большинство правовых норм, относящихся к дискриминации, являются материальными нормами, и в законодательстве явно не хватает достаточных процедурных гарантий против дискриминации. Существуют некоторые судебные, уголовные и административные средства защиты для предотвращения и

прекращения дискриминационной практики, но они неэффективны и применимы скорее в теории, чем на практике (подробнее см. раздел, относящийся к ст. 2, п. 1(d)).

**36.** Ни один законодательный акт в Российской Федерации не предусматривает в прямой форме какой-либо специальной дисциплинарной ответственности государственных служащих за дискриминационное поведение или расистские высказывания. Ст. 14 рамочного Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. предусматривает общую дисциплинарную ответственность государственного служащего за ненадлежащее выполнение своих обязанностей и содержит общую ссылку на «ответственность в соответствии с федеральным законодательством» за нарушение прав и свобод граждан. В теории это положение может быть использовано в случае дискриминационного поведения или расистских высказываний государственных служащих. Однако, нет признаков того, что эта возможность когда-либо использовалась в РФ. Такую же ситуацию можно наблюдать и в силовых структурах (вооруженные силы, служба безопасности, органы внутренних дел) и в муниципальных органах.

**37.** Между тем, государство не только не способно предпринимать адекватные меры по борьбе с дискриминацией, но во многих случаях само практикует, поддерживает или допускает систематическую и массовую дискриминацию. Вызывает глубокую озабоченность тот факт, что дискриминационные действия зачастую предпринимаются в форме согласованных репрессивных кампаний, направленных против определенных этнических или расовых групп. Федеральные и региональные власти, муниципальные органы, равно как и их должностные лица, принимают участие в таких кампаниях, которые временами поддерживают и некоторые общественные организации и СМИ. Стоит упомянуть кампанию против переселенцев из Кавказского региона, инициированную властями Москвы и Московской области в сентябре 1999 г., кампанию против чеченцев, начавшуюся в 1999 г. по всей стране, а также кампанию против турок-месхетинцев, живущих в Краснодарском крае. Государственные и негосударственные структуры в разных случаях одновременно различные приемы для ограничения прав лиц, относящихся к дискриминируемым группам. Именно по этой причине особенности кампаний против отдельных групп и общие проблемы будут описаны по отдельности; хотя общие проблемы затрагивают многие категории населения, их можно проследить и в отдельно взятых кампаниях.

#### **Ст. 2, п. 1 (а)**

*‘Каждое государство-участник обязуется не совершать в отношении лиц, групп или учреждений каких-либо актов или действий, связанных с расовой дискриминацией, и гарантировать, что все государственные органы и государственные учреждения, как национальные, так и местные, будут действовать в соответствии с этим обязательством;’*

### **Дискриминационная деятельность правоохранительных органов и их сотрудников**

**38. 1) Избирательные по расовому признаку задержания и проверки личных документов.** Расовый подход в этой области проявляется в избирательных и непропорционально частых задержаниях лиц, относящихся к так называемым «визуальным» меньшинствам (т.е. лицам, внешне отличающимся от основной массы населения и идентифицируемым как выходцы с Кавказа и из Средней Азии, а также цыгане), а также незаконном и неспровоцированном применении насилия к задержанным, вымогательстве денег, произвольных и непропорционально частых обысках жилых помещений, занимаемых лицами, относящимся к таким меньшинствам, или офисов принадлежащих им компаний, произвольном изъятии их личного имущества или товаров, которыми они торгуют. В ходе проверок и задержаний такие лица часто подвергаются обращению, унижающему их человеческое и национальное достоинство.

**39.** Эта практика прямо провоцируется системой регистрации по месту жительства и пребывания, которая описана в Части I «Общая вводная информация и предварительные замечания». Непропорциональное внимание к меньшинствам и дискриминационное поведение в отношении них часто провоцируется представлением о повышенной криминогенности выходцев из Кавказского региона и цыган; эти идеи обычно распространяются по инициативе региональных властей и руководителей органов внутренних дел.

**40. 2) Избирательные по этническому признаку масштабные полицейские проверки.** Самые крупные кампании по проверке удостоверений личности и обысков в жилых помещениях были проведены в Москве, Московской области и некоторых соседних областях после того, как в Москве 9 и 13 сентября 1999 г. были взорваны два жилых дома. Московские и областные власти установили новые ограничения для

прибывающих в Москву и предприняли ряд репрессивных мер против «мигрантов» с Кавказа. В сентябре 1999 г. те люди, которые не имели регистрации по месту жительства в Москве, были обязаны в течение недели перерегистрироваться в органах внутренних дел. По официальным данным, к 26 сентября около 105 тысяч человек подали заявки на перерегистрацию, и более 20 тысячам из них в такой перерегистрации было отказано. «Приезжие» регистрировались избирательно, при этом практически все русские получили регистрацию, в то время как многим азербайджанцам, армянам, грузинам и другим, приехавшим из республик Южного Кавказа и российских регионов Северного Кавказа, было отказано. Почти все чеченцы получили отказы, даже если у них был полный набор документов, необходимых для регистрации. «Отказники» получили письменное предписание покинуть город.

**41.** Во время проверок на улицах и обысков жилых помещений сотрудники милиции задерживали и забирали в отделения милиции лиц «кавказского» происхождения, в основном чеченцев, дагестанцев и азербайджанцев. По данным, приводимым в некоторых СМИ, около 20 тысяч человек были задержаны в течение первых двух недель сентября 1999 г. При задержании милиционеры чаще всего уничтожали свидетельства о временной регистрации по месту пребывания. В некоторых случаях во время проверок в частных квартирах у задержанных отбирались паспорта. В отдельных случаях милиция врвалась в жилые помещения, не имея на то санкции прокуратуры, и против воли проживающих там людей. Таким проверкам в первую очередь подвергались квартиры, в которых жили чеченцы и дагестанцы. В целом ряде случаев люди, живущие там, были задержаны и получили предписания покинуть Москву, а их квартиры были опечатаны. По неофициальным признаниям некоторых сотрудников милиции, патрульно-постовой и паспортно-визовой служб, они получили устные приказы, основывающиеся на директиве начальника ГУВД Москвы, задерживать и не перерегистрировать кавказцев, и в первую очередь чеченцев.

**42.** Кампания против «переселенцев» и «кавказцев» неоднократно возобновлялась в течение последующих 3 лет; самые крупномасштабные действия предпринимались в августе 2000 г. и в октябре-ноябре 2002 г.

**43.** 3) Особое обращение с цыганами. Цыгане, как и прочие «визуальные» меньшинства, подвергаются безосновательным проверкам на улице и в жилых помещениях. Кроме того, МВД регулярно проводит в ряде российских регионов кампании под названием «*Табор*» якобы по борьбе с преступностью. Обычно эти кампании включают в себя массовые проверки документов и жилищ людей, идентифицируемых как цыгане; иногда их высылают в то место в Российской Федерации, где они были последний раз зарегистрированы по месту жительства. Например, такие кампании проводились весной 2002 г. в Москве и Московской области, в Самарской и Томской областях. В июле-августе 2002 г. эта операция проводилась уже по всей стране. 16 октября 2001 г. местные органы милиции депортировали около 100 цыган из Краснодара в Воронежскую область – туда, где они были зарегистрированы по месту жительства.

### **Прямая дискриминация месхетинских турок (месхетинцев) в Краснодарском крае**

**44.** Месхетинские турки или месхетинцы — это тюркоязычный мусульманский народ, депортированный в 1944 г. из Южной Грузии в Среднюю Азию; всего в границах бывшего СССР живет около 290 тысяч месхетинцев. В 1989-1990 гг. и в последующие годы после столкновений на этнической почве около 90 тысяч месхетинцев были вынуждены покинуть Узбекистан. Около 60 тысяч из них искали убежища в Российской Федерации (в то время — одной из союзных республик), и из них более 13 тысяч бежали в Краснодарский край.

**45.** Региональные власти в Краснодарском крае отказались предоставить туркам прописку (ныне регистрация по месту жительства). Краснодарский край – это единственный регион в России, где турки в массовом порядке лишены регистрации по месту жительства. Такие ограничения применялись избирательно, т.е. за редким исключением только в отношении крымских татар и турок. Из 19 897 человек (в том числе турок), которые подали заявление в паспортно-визовую службу Крымского района Краснодарского края (в этом районе проживают примерно 60% местных месхетинцев) в период с 1 января 1989 г. по 1 октября 1994 г., 11 001 человек получили прописку. Из 8479 турок, которые подали заявление на прописку в этот же период, получили ее только 14 человек. Иными словами, турки составили 92,5% всех людей, которым было отказано в прописке в Крымском районе. Аналогичная ситуация наблюдалась в Абинском районе: в 1989-1994 гг. из всех людей, которые рассматривались местными органами внутренних дел как «вынужденные переселенцы», только туркам было отказано в прописке<sup>1</sup>.

**46.** Таким образом, турки были лишены основных гражданских, политических и социальных прав (подробнее см. Приложение 3). Продажа жилых домов, которые месхетинцы купили после прибытия в Краснодарский край в 1989-1990 гг., не была официально оформлена из-за специального запрета. В результате месхетинцы, как и другие лица, не получившие регистрации по месту жительства, официально не признаются российскими гражданами, что является прямым нарушением Закона «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. Ни сам Закон, ни соответствующие подзаконные акты не уравнивают постоянное место жительства и регистрацию по месту жительства; месхетинцы постоянно и на законных основаниях проживали на российской территории на момент распада Советского Союза и после этого не отказывались от российского гражданства. Им не разрешено устраиваться на работу на постоянной основе. В реальности они не могут получать или восстанавливать (в случае утраты или порчи) личные документы (такие как паспорта или водительские права). Их браки официально не регистрируются и не признаются. Месхетинцы полностью лишены доступа к системе социальной защиты и бесплатному медицинскому обслуживанию. Им не разрешается получать образование более высокого уровня, чем среднее.

**47.** Региональные власти с 1992 г. официально выделяют турок в особую этническую категорию, подлежащую особому дискриминационному обращению. 24 апреля 1996 г. Законодательное собрание Краснодарского края приняло Постановление № 291-П, в соответствии с которым совершеннолетние месхетинцы были обязаны каждые три месяца проходить особую регистрационную процедуру и получать справки о фактическом проживании. С тех пор в крае было принято еще несколько актов, устанавливающих специальные требования по регистрации для турок; на практике это означало, что эта этническая группа была лишена доступа к нормальной регистрации по месту жительства. Однако, те месхетинцы, которые получили российское гражданство и прописку за пределами Краснодарского края, но в действительности проживают в нем, подвергаются такому же дискриминационному обращению, что и те турки, которые не могут документально подтвердить свое гражданство.

**48.** Месхетинцы регулярно подвергаются проверкам со стороны сотрудников милиции и даже ГАИ и штрафуются за отсутствие регистрации. Также регулярно проводятся массовые проверки «паспортного режима», включающие в себя обыск жилых домов. Известны также отдельные случаи краткосрочного содержания под стражей турок, проживающих в Крымском районе.

**49.** Давление на турок резко усилилось зимой 2001/2002 г. Официальные должностные лица Краснодарского края часто делают официальные заявления, что они создадут туркам и прочим «нелегальным мигрантам» невыносимые условия для жизни, чтобы заставить их покинуть регион. Вне зависимости от наличия или отсутствия прописки, некоторых месхетинцев в западной части региона лишили права арендовать земельные участки у местных сельскохозяйственных предприятий. Месхетинским туркам также запрещено продавать овощи даже со своих собственных приусадебных участков. Местные власти отказываются выдавать им документы, подтверждающие их право собственности на эти участки, а налоговая инспекция штрафует за «нелегальную» торговлю. Месхетинцев также штрафуют за «незаконный захват» земли и домов, которые они купили еще 12-13 лет назад. Они не могут оплачивать административные штрафы, и местные суды уже конфисковали собственность (в том числе крупный рогатый скот, продукты питания и орудия труда) десятков семей. Новыми элементами антимесхетинской кампании стали отказы в доступе к медицинскому обслуживанию и дошкольным детским учреждениям. Туркам также систематически отказывают в доступе к правосудию: местные судьи просто отказываются возбуждать дела месхетинцев под различными надуманными предлогами.

**50.** Федеральные власти открыто поддерживают политику, направленную против турок-месхетинцев в Краснодарском крае (подробнее см. Приложение 3). Президент России, правительство и органы прокуратуры никак не прореагировали на заявления, направленные против меньшинств, равно как и на противозаконные действия правительства Краснодарского края. Более того, представители Президентской Администрации неоднократно заявляли, что в отношении миграционной и этнической политики между федеральной властью и властями Краснодарского края разногласий нет. 10 июля 2002 г. Совет Федерации РФ принял постановление о миграционной и этнической ситуации в Краснодарском крае. В этом документе содержится призыв к массовой депортации людей, не имеющих российского гражданства и местной регистрации, к перемещению турок-месхетинцев в Грузию и к переселению некоторых групп мигрантов в центральные и северные регионы страны. Политика в отношении месхетинцев обычно оправдывается тем, что эти люди были депортированы из Грузии и что многие месхетинцы хотели бы вернуться в эту страну. Однако любое переселение в Грузию должно осуществляться только на добровольной основе, месхетинцы

не обязаны куда уезжать. Перспективы их «репатриации» в Грузию сомнительны из-за экономической разрухи и политической нестабильности в этой стране.

### **Преследования чеченцев за пределами Чечни**

**51.** Российское федеральное правительство не контролировало Чечню в 1991-1994 гг. В 1994-1996 гг. были развернуты широкомасштабные военные действия против сепаратистов; федеральные войска потерпели поражение и были выведены из Чечни. В 1997-1999 гг. эта территория не контролировалась федеральным правительством, а власти самопровозглашенной «независимой Чечни» были не в состоянии поддерживать хоть какой бы то ни было общественный порядок и обеспечивать законность и даже просто физическую безопасность населения республики и прилегающих территорий. Во второй раз российские федеральные войска вошли в Чечню в октябре 1999 г., и с того момента федеральное правительство пытается восстановить свой контроль над этим регионом. В 1991-1994 гг., во время обеих военных кампаний и между ними, многие жители Чечни, в том числе чеченцы, пытались уехать оттуда и искать убежища в других регионах России. Кроме того, многие этнические чеченцы десятилетиями жили по всей территории России. В последние годы выходцы из Чечни и этнические чеченцы подвергались различным формам дискриминационного обращения и притеснениям. Начиная с лета 1999 г., такие действия быстро переросли в поощряемую государством широкомасштабную согласованную кампанию. В течение 2000 г. она распространилась на большинство российских регионов (подробнее см. Приложение 4). Власти демонстрировали свое намерение любыми способами сделать жизнь чеченского населения невыносимой и «выдавить» чеченцев в Чечню. Давление на чеченцев оказывалось в следующих формах.

**52. 1) Высылка.** 18-20 июня 1999 г. власти Ставропольского края, предположительно с помощью казачьих формирований, депортировали 62 семьи чеченских крестьян с территории на границе с Чечней в Чеченскую Республику. Позднее их дома с оставшимся в них имуществом чеченцев были сожжены. Региональные власти практически одобрили депортацию, и прокуратура Курского района Ставропольского края отказалась возбудить соответствующее уголовное дело, высказав свои сомнения по самому факту насильственного выселения.

**53. 2) Произвольные проверки паспортов и личных документов, насильственное проникновение в помещения, обыски, задержания и избиения.** Такие действия неоднократно имели место в различных регионах. Начиная с сентября 1999 г. контроль милиции за передвижениями и пребыванием чеченцев стал систематическим и распространился на большинство российских регионов. Больше всего от этого пострадали чеченцы в июне-декабре 1999 г. в Ставропольском крае, с августа по декабрь 1999 г. в Москве, Московской области, Волгоградской и Нижегородской областях. С сентября по декабрь 1999 г. в Томской области мужчин-чеченцев – беженцев из Чечни – помещали в приемник-распределитель (места заключения для подвергшихся административному аресту) без каких-либо объяснений на 10 суток, а затем, опять-таки без каких-либо объяснений, освобождали. По приказу от 29 октября 1999 г., выпущенного Н.М.Мамонтовым, временно исполняющим обязанности начальника Ставропольского краевого Управления внутренних дел, органы милиции края были обязаны осуществлять надзор за лицами, прибывшими из Чечни начиная с 1992 г., с тем, чтобы контролировать их реальное местопребывание и поведение, и требовать, чтобы они два раза в неделю являлись в ближайший к их месту жительства или пребывания отдел внутренних дел. В действительности надзор был в первую очередь направлен на этнических чеченцев.

**54.** Две широкомасштабные массовые кампании по проверке и задержанию чеченцев также проводились в Москве в августе 2000 г. и в ноябре-декабре 2002 г. после захвата заложников на мюзикле «Норд-Ост» в Москве 23-26 октября. Осенью 1999 г. практически всех чеченцев, живущих в Москве (включая студентов ВУЗов, аспирантов и кандидатов наук в учебных и академических институтах) обязали не только подать заявление на перерегистрацию, но и оставить свои отпечатки пальцев и ладоней, фотографии и образцы почерка в Службе криминальной милиции. Аналогичная операция была проведена в ноябре 2002 г.

**55.** Милиция и налоговая служба также систематически проверяют фирмы, принадлежащие этническим чеченцам. Такие проверки, изъятие деловой документации и неофициальные угрозы контрагентам чеченцев наносят существенный вред среднему и малому бизнесу чеченцев, многие мелкие фирмы просто обанкротились.

**56.** Милицейские «проверки» часто включают избиения и иные формы унижающего обращения. В некоторых случаях избиения носили массовый характер. В ночь с 27 на 28 марта 2001 г. сотрудники 9 отдела РУБОПа Московской области провели обыск в общежитии Государственного Университета Культуры в

городе Химки (пригород Москвы). Обыску подверглись комнаты, где жили 25 чеченских студентов, составивших труппу экспериментального чеченского театра «Нахи», созданного специальным распоряжением Министерства культуры РФ, и их преподаватели. Студенты и их преподаватели были сильно избиты во время обыска, некоторые личные вещи были изъяты или уничтожены. Была предпринята попытка подбросить пистолет одному из обыскиваемых. Студенты были задержаны и доставлены в отделение милиции, но через несколько часов отпущены без объяснений и предъявления обвинений.

**57. 3) Фабрикация обвинений в совершении уголовного преступления.** В июле-ноябре 1999 г. ряд чеченцев и несколько ингушей были задержаны и им были предъявлены обвинения по ст. 222 (незаконное передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств) и 228 (незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозка, пересылка либо сбыт наркотических средств или психотропных веществ) УК РФ. В середине сентября представительство Чечни при Президенте Российской Федерации сообщило о примерно 150 чеченцах, которые были арестованы под этими предлогами за предшествующий месяц. В тоже время по данным, приведенным чеченскими общественными организациями, базирующимися в Москве, эта цифра превысила 500 человек. Правозащитный центр «Мемориал» и Комитет «Гражданское содействие» составили свой собственный список, в котором к концу 1999 г. насчитывалась 51 фамилия. Сами арестованные, их родственники и знакомые, присутствовавшие при арестах, утверждают, что наркотики и боеприпасы были умышленно подброшены обвиняемым во время задержания, или личного обыска на улице или дома, или в отделении милиции офицерами органов внутренних дел. Существует достаточно доказательств, позволяющих подозревать, что эти обвинения фабрикуются в массовом порядке. Та же самая практика возобновилась в Москве и Московской области в марте 2000 г. С тех пор она стала в порядке вещей. После захвата заложников в московском театре пошла новая волна сфабрикованных обвинений: «Мемориал» и Комитет «Гражданское содействие» отследили как минимум 20 подобных случаев. Чеченские НПО и депутаты Государственной Думы сообщают о нескольких сотнях таких инцидентов.

**58.** Есть несколько обстоятельств, которые свидетельствуют о массовом характере фабрикации:

- а) Имеющаяся информация позволяет говорить о целенаправленной массовой кампании: до июля 1999 г. и в период между ноябрем 1999 г. и мартом 2000 г. не было жалоб на то, что чеченцам умышленно подбрасывают наркотики и боеприпасы.
- б) Особое внимание обращает на себя тот факт, что в некоторых операциях принимали участие офицеры РУБОПа, в то время как практически всем лицам, представшим перед судом, обвинение было предъявлено в первый раз, и они не были рецидивистами или участниками организованных преступных группировок.
- в) Мотивировка инкриминируемых преступлений также вызывает сомнение: в большинстве случаев обвиняемые – это люди со стабильным социальным статусом и стабильным доходом, которые не были замечены в связях с преступными элементами или употреблении наркотиков.
- г) Наблюдаются противоречия и в обвинениях, и в обстоятельствах задержания: в некоторых случаях наркотики находят на людях, которые самостоятельно пришли в милицию по вызову, или после их задержания во время второго или третьего, но никак не первого личного досмотра.
- д) Угрозы «подбросить наркотики» были широко распространены со второй половине 1999 г.; в частных беседах с представителями правозащитных организаций многие офицеры милиции и представители прокуратуры не отрицают факта массовых фальсификаций свидетельств.

**59.** С февраля-марта 2000 г. в Москве, Московской и Тверской областях и некоторых других регионах возобновилась фабрикация обвинений в совершении уголовных преступлений, направленная против чеченцев, а также цыган, азербайджанцев, таджиков и армян. У правозащитных организаций, включая «Мемориал», есть информация о нескольких десятках людей (конкретные цифры расходятся), которые были арестованы на основании предположительно сфабрикованных обвинений по ст. 222 и 228 УК РФ. Как правило, большинству арестованных в суде выносят обвинительный приговор.

**60. 4) Отказ в предоставлении статуса вынужденных переселенцев.** Чеченцам, которые бежали из Чечни, во всех российских регионах в массовом порядке отказывают в предоставлении статуса вынужденных переселенцев. Такие отказы также затрагивают и беженцев из Чечни другого этнического происхождения, но они носят избирательный, а не всеобщий характер (см. разделы, относящиеся к ст. 2, п. 1(с)).

**61. 5) Увольнения.** Осенью 1999 г. несколько чеченцев были уволены со своих рабочих мест в школах и медицинских учреждениях в Москве. В двух случаях увольнение мотивировалось Приказом № 567 «Об усилении безопасности в школах» от 21 сентября 1999 г., выпущенного Комитетом образования Москвы. После захвата заложников в Москве в октябре 2002 г. как минимум 15 чеченцев сообщили «Мемориалу» и Комитету «Гражданское содействие» о своем увольнении, причем причиной увольнения открыто называлось их этническое происхождение. Чеченцам систематически отказывают в найме на работу, в первую очередь в крупных городах.

**62. 6) Отказ в доступе к образованию.** Осенью 1999 г. и в ноябре-декабре 2002 г. администрации некоторых школ в Москве прекратили прием чеченских учеников под предлогом того, что у их родителей нет московской регистрации. Требование о наличии местной регистрации предъявлялось только чеченцам.

**63. 7) Нарушение права на свободу передвижения и выбора места жительства.** В большинстве регионов (в том числе г. Москва, Московская, Тверская, Вологодская, Нижегородская и Волгоградская области, Ставропольский край) местные власти систематически отказываются регистрировать чеченцев по месту жительства и по месту пребывания. В течение 1999 г. должностные лица Ставропольского края, Республики Северная Осетия – Алания и Кабардино-Балкарской Республики неоднократно запрещали этническим чеченцам въезд на свою территорию. (подробнее см. раздел, относящийся к ст. 5 (d) 'i').

### **Привилегии, предоставляемые участникам казачьего движения**

**64.** Казачье движение борется за возрождение особого военизированного сословия, которое существовало до 1917 г., и добивается предоставления специальных и групповых прав для своих участников. Казачьи организации преподносят себя в различных формах: как особую «этно-культурную общность», составную часть русского народа, общественное движение, сословие с особым полуофициальным статусом. Правительство предоставило казачьему движению и его участникам некоторые привилегии; между тем членство в казачьих организациях не является свободным. Принимаются только люди православного вероисповедания и приверженцы идеологии казачьего движения. Потомки дореволюционных казаков имеют преимущества при приеме, остальным фактически чинятся препятствия. Следовательно, в данном случае можно говорить о дискриминации на основе происхождения.

**65.** Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» 1991 г. определил казаков как «культурную этническую общность» и приравнивал их к этническим группам, репрессированным в советский период. Указом Президента РФ № 835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации» 1995 г. был утвержден полуофициальный статус казачьих организаций, хотя ни один из федеральных законов напрямую этого не подтверждает. Указом Президента РФ № 67 1996 г. в Администрации Президента было создано Главное Управление казачьих войск при Президенте РФ. Указами Президента №№ 563 и 882 1996 г. членам казачьих общин был предоставлен особый привилегированный доступ к правительственной службе, а также к другим видам государственной службы. Указ № 564 1996 г. предусматривает выделение казачьим обществ сельскохозяйственных земель. Указы №№ 95 — 97 и 611 — 613 1997 г. и некоторые другие включили ряд региональных казачьих обществ в официальный реестр и таким образом придали им официальный статус. Федеральная Программа по поддержке казачьих обществ на 1999-2001 гг., утвержденная в 1999 г. Постановлением Правительства РФ № 839, вновь подтвердила ранее существовавшую официальную политику, направленную на интеграцию казачьих формирований во властные структуры и на предоставление им привилегий в отношении государственной службы, органов местного самоуправления и экономической деятельности.

**66.** Казачьи организации получают прямую и косвенную финансовую поддержку органов государственной власти. Казачество превратилось в особый механизм набора на государственную и военную службу. Казаки пользуются специальным доступом к разным видам службы (государственной, в том числе военизированной, и муниципальной). Казачьи общества, включенные в реестр, могут заключать с органами власти специальные договоры о несении службы и предлагать свои кандидатуры на занятие определенных должностей. Между тем, Конституция РФ и законодательство всех уровней предусматривает равный доступ ко всем видам службы вне зависимости от происхождения и членства в каких-либо объединениях.

### **Дискриминационные нормы федерального закона о соотечественниках за рубежом**



67. Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. вводит особый правовой статус «соотечественников за рубежом», который применяется и к российским гражданам, и к некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства. Закон гарантирует поддержку Российской Федерации «соотечественникам» в реализации некоторых прав, а также устанавливает некоторые привилегии в их взаимоотношениях с Российской Федерацией. Ст. 1 Закона вводит ограничение на предоставление статуса «соотечественника» по признаку этнической принадлежности. На этот статус не могут претендовать потомки российских граждан, граждан бывшего СССР, а также эмигрантов из Российской империи/СССР/Российской Федерации, относящиеся к «титულным нациям иностранных государств». Ст. 2 определяет «титულную нацию» как этническую категорию, или «часть населения государства, национальность которой определяет официальное наименование данного государства». Статус «соотечественника за рубежом» не связан ни с гражданством, ни с процедурами натурализации; он имеет отношение к реализации основных прав и свобод. По смыслу Закона, «соотечественники» не могут квалифицироваться как расовые и этнические группы, нуждающиеся в защите, поэтому предпочтения по этническому признаку не являются оправданными.

**Ст. 2, п. 1 (b)**

*‘Каждое государство-участник обязуется не поощрять, не защищать и не поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую какими бы то ни было лицами или организациями;’*

### **Официальная поддержка казачьего движения**

68. В 1991-1997 гг. основная, а в 1998-2002 гг. значительная часть инцидентов, включающих в себя насилие против этнических меньшинств или оскорбительное поведение, была связана с деятельностью организованных групп, называющих себя «казаками». В Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской и Волгоградской областях казаки оказывают давление на региональные власти с требованиями ограничить права выходцев с Кавказа или провести их депортацию. Казачьи формирования (как совместно с милицией, так и самостоятельно) проводят проверки документов в частных жилых помещениях, на улицах и рынках, обыскивают частные квартиры и автомобили, проводят задержания людей. Несмотря на радикально националистический настрой многих руководителей и рядовых членов казачьих формирований и их экстремистскую деятельность, федеральные и региональные власти оказывают им различного рода поддержку. Более того, власти придали казачьим организациям некоторые официальные функции и полномочия. Указание МВД РФ от 28 июня 1994 г. № 1/2899 «Об участии казачества в обеспечении общественного порядка» и совместное указание МВД и Главного управления казачьих войск при Президенте РФ от 5 января 1997 г. № 1/127 «О взаимодействии членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ РФ, с органами внутренних дел» послужили формальной основой для привлечения членов казачьих организаций в качестве вспомогательной полицейской силы. В некоторых регионах казачьим организациям предоставили право проводить операции совместно с правоохранительными органами также на основе региональных нормативных актов.

69. Наиболее яркий пример — внесение в соответствии с Указом Президента РФ №. 448 от 24 апреля 1998 г. Всекубанского казачьего войска (ВКВ) под именем Кубанского войскового казачьего общества в Государственный реестр. Ранее ВКВ зарекомендовало себя как наиболее радикальная националистическая организация, напрямую ответственная за целый ряд акций насилия на этнической почве в Краснодарском крае и требовавшая от местных властей усиления дискриминации против национальных меньшинств. Представители Кубанского войскового казачьего общества занимают посты в Краснодарской краевой администрации.

### **Воспрепятствование военизированными группировками, действующими в Республике Северная Осетия—Алания, возвращению ингушских беженцев в Пригородный район РСО-А и попустительство властей РСО-А таким действиям**

70. После вооруженных столкновений между ингушами и осетинами в Пригородном районе Северной Осетии, которые произошли в октябре-ноябре 1992 г., проблема ингушей - вынужденных переселенцев осталось в целом неразрешенной. Значительный прогресс в добровольном возвращении беженцев был достигнут в 1998-2001 гг. Количество возвращающихся возросло, правительства Республики Северная

Осетия – Алания и Республики Ингушетия ведут регулярные переговоры о нормализации, у вооруженных группировок, орудующих в Северной Осетии, было конфисковано значительное количество огнестрельного оружия. Однако, власти Республики Северная Осетия – Алания уделяют недостаточное внимание обеспечению общественного порядка и предотвращению дискриминации, сегрегации и насилия на этнической почве в тех местах, где живут ингуши. Фактически власти препятствуют возвращению тех, кто пытается сделать это самостоятельно, на свой страх и риск, ссылаясь на невозможность обеспечить безопасность этих людей. Правительство республики объявило ряд населенных пунктов полностью закрытыми для ингушей, которые результате не могут ни приехать, ни поселиться в этих местах. При прямом попустительстве властей РСО-А проводятся массовые акции местного населения по блокированию дорог с тем, чтобы воспрепятствовать возвращению вынужденных переселенцев в их собственные дома. В тех немногих населенных пунктах, где ингуши все-таки остались или куда они смогли вернуться, им преднамеренно создаются невыносимые условия, т.е. искусственная безработица и увольнения, они живут практически в условиях блокады. Им также регулярно угрожают и их терроризируют поджогами. В результате многие ингушские семьи вынуждены повторно покидать территорию Пригородного района.

**71.** По официальным данным, более 21 тысячи, но в реальности только около 12 тысяч ингушей вернулись на территорию Пригородного района. Однако их подавляющее большинство проживает в селе Майское, которое расположено на границе с Ингушетией и находится фактически под контролем ингушской администрации. Люди там по-прежнему не имеют постоянного жилья и работы. Общая официальная статистика по вернувшимся ингушам также включает более тысячи человек, имеющих официальную регистрацию по месту жительства в селе Карца, но реально там не живущих. Реальный процесс возвращения затрагивает только села Чермен и Дачное, но и там вернувшиеся ингуши живут в условиях блокады и без каких-либо надежных гарантий безопасности.

**Ст. 2, п. 1 (с)**

*‘Каждое государство-участник должно принять эффективные меры для пересмотра политики правительства в национальном и местном масштабе, а также для исправления, отмены или аннулирования любых законов и постановлений, ведущих к возникновению или увековечению расовой дискриминации всюду, где она существует;’*

**72.** Во всех ситуациях, перечисленных выше в разделе, относящемся к п. 1(а) и 1(б) ст. 2 Конвенции, федеральные органы власти не предпринимают нужных шагов для пересмотра всех законов или нормативно-правовых актов, которые могут создавать или закреплять расовую дискриминацию.

### **Игнорирование властями последствий функционирования паспортной системы**

**73.** Конституционный суд Российской Федерации в ряде случаев квалифицировал как неконституционные ограничения на регистрацию по месту жительства и по месту пребывания, установленные Постановлением Правительства № 713 от 17 июля 1995 г. и соответствующими региональными актами. Хотя решение Конституционного суда по Постановлению Правительства № 713 было вынесено 2 февраля 1998 г., это Постановление было приведено в соответствие с решением суда только в августе 2002 г. Однако ни решение суда, ни поправки к Постановлению Правительства не изменили существующей практики. Администрация Президента, Правительство РФ, Генеральная прокуратура и Министерство юстиции РФ не предпринимают достаточных мер по отмене региональных нормативно-правовых актов, устанавливающих незаконные ограничения на регистрацию по месту жительства. Такие акты все еще остаются в силе в Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской области и Кабардино-Балкарской Республике. МВД, Генеральная прокуратура и Федеральная миграционная служба не предпринимают необходимых шагов для того, чтобы заставить свои территориальные подразделения соблюдать положения федерального закона, а не региональных актов, противоречащих Конституции и федеральному законодательству.

### **Игнорирование властями дискриминационной практики применения законодательства о вынужденных переселенцах и беженцах**

**74.** Закон РФ «О беженцах» 1993 г. (с последующими изменениями и дополнениями) разработан в соответствии с общими принципами Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. Закон РФ «О вынужденных переселенцах», принятый в то же самое время (с последующими изменениями и дополнениями), основан на тех же принципах. Понятие «вынужденный переселенец» имеет более узкое

значение, чем термин «внутреннее перемещенное лицо». «Вынужденные переселенцы» — это граждане РФ, которые покинули свое место жительства или в России или за ее пределами из страха перед преследованиями на этнической, социальной, политической и религиозной почве и которые ищут убежища в России. Иностранцы, живущие в России и вынужденные покинуть какую-то территорию в России на тех же основаниях, также имеют право просить о предоставлении им этого статуса. Статус «вынужденного переселенца» жизненно важен для таких переселенцев, так как при существующей паспортной системе это необходимое условие для того, чтобы пользоваться некоторыми основными правами. Кроме того, не существует никаких других механизмов, посредством которых могли бы обратиться за помощью к правительству те, кто лишились жилья и имущества в зонах вооруженных конфликтов. Фактически только вынужденные переселенцы могут получить временное жилье и быть зарегистрированы как безработные. Статус вынужденного переселенца также обеспечивает регистрацию по месту жительства.

**75.** Ст. 1 Закона «О вынужденных переселенцах» сформулирована нечетко, что допускает два разных его толкования<sup>2</sup>. Одно позволяет рассматривать «массовые беспорядки» как отдельное законное основание для получения статуса, другое базируется на предположении, что «массовые беспорядки» упоминаются в законе только как дополнительная составляющая преследований. Обычно люди, которые только бегут от «просто» беспорядков или военных действий, не могут получить статус, если они не в состоянии доказать, что они подвергаются угрозе преследования на этнической, религиозной или тому подобной почве. Кроме того, неопределенные критерии «преследований» дают чиновникам возможность толковать это понятие по своему усмотрению. Следовательно, система создает разной высоты «порог» для разных этнических групп. Помимо этого, некоторые региональные нормативные акты (в Москве и Московской области, в Краснодарском крае) ставят условием предоставления статуса наличие регистрации по месту пребывания, близких родственников на данной территории или прочие дополнительные обстоятельства. Эти ограничения становятся основанием для злоупотреблений и необоснованных отказов в предоставлении статуса.

**76.** После того как в Чечне в декабре 1994 г. начался первый вооруженный конфликт спустя три месяца миграционная служба стала предоставлять статус людям, бегущим из этого региона. Сами военные действия рассматривались как причина, достаточная для предоставления статуса чеченцам, русским и людям иной этнической принадлежности. Чеченцы, которые бежали из Чечни в период между двумя войнами (1996-1999 гг.) и во время второй войны (1999 г. — настоящее время), как правило, не получали статуса вынужденных переселенцев. В миграционной службе от них требуют предоставить документальные доказательства преследований против них, и только отдельные чеченцы могут выполнить это требование. Федеральная миграционная служба сообщала, что около 568 тысяч человек бежали из Чечни к октябрю 2001 г., из них 12 500 человек предоставили статус вынужденных переселенцев. Федеральная миграционная служба открыто признает, что среди этих людей всего несколько этнических чеченцев, так как этнические чеченцы не соответствуют Закону «О вынужденных переселенцах»<sup>3</sup>. Люди другой этнической принадлежности из Чечни (в основном русские) получили статус (хотя и с определенными ограничениями), так как миграционная служба по умолчанию соглашается с тем, что русских в Чечне преследуют на этнической почве.

**77.** Статус беженцев также часто предоставляется избирательно по этническому признаку<sup>4</sup>. Несколько десяткам тысяч человек, которые бежали из Таджикистана во время гражданской войны 1992-1995 гг. и последующих военных столкновений, был предоставлен статус «вынужденных переселенцев» или беженцев в России. По оценкам Фонда «Таджикистан» и других правозащитных НПО, общее число этнических таджиков по России, которые получили статус, колеблется между 30 и 40 человек, хотя от войны страдали и таджики, и нетаджики, и именно таджики в основном подвергались преследованиям по политическим мотивам или на основании их места рождения или жительства. Большинство из нескольких тысяч таджиков, ходатайствовавших о предоставлении статуса, получили устный отказ еще до того, как подали заявления.

**78.** Этнические предпочтения наиболее четко прослеживаются в случае беженцев из Абхазии. По некоторым оценкам, в России насчитывается около 60 тысяч беженцев из Абхазии, большинство из которых составляют этнические грузины. К началу 1997 г. 21 тысяча переселенцев из Абхазии получили официальный статус, из них только 4 тысячи были этническими грузинами, в то время как среди переселенцев иной этнической принадлежности доля получивших статус и регистрацию по месту жительства была значительно выше. Беженцы из Абхазии оказались в наиболее уязвимом положении в Краснодарском крае. Осенью 1992 г., в результате военных действий в Абхазии, не менее 30 тысяч человек были вынуждены бежать из этой республики непосредственно в Краснодарский край. Позднее, в октябре 1993 г. до 5 тысяч человек были также эвакуированы из Сухуми. Для них Россия была первой безопасной территорией и первой страной, где

можно было получить убежище. В то время как большинство этнических русских и абхазов получили статус вынужденных переселенцев, большей части армян и практически всем этническим грузинам в таком статусе было отказано. В настоящее время, по различным оценкам, на территории Краснодарского края находится от 12 до 15 тысяч этнических грузин, которые были вынуждены бежать из Абхазии, из них до 11 тысяч — на территории Сочи. По данным местной миграционной службы к началу 1998 г. около 2 тысяч вынужденных переселенцев из Абхазии получили соответствующий официальный статус<sup>5</sup>. Среди них было только 121 этнических грузин и 598 армян, и к концу 2002 г. больше никто из этих категорий не получил статус. Формально отказ в предоставлении статуса вынужденных переселенцев или беженцев этим людям мотивировался тем, что у них нет ближайших родственников в этом регионе. Фактически проводился избирательный по этническому признаку подход, так как большинству грузинских и армянских беженцев, имевших родственников в Краснодарском крае, было отказано в статусе беженца или вынужденного переселенца. В результате большинство беженцев из Абхазии также не получили регистрации по месту жительства и, соответственно, оказались лишены всех основных гражданских и социальных прав. Этим людям не дали возможность получить легальный статус не только в Краснодарском крае, но и в других крупных городах и региональных центрах, хотя они не могут вернуться в места прежнего жительства.

**Ст. 2, п. 1 (d)**

*(d) Каждое государство-участник должно, используя все надлежащие средства, в том числе и законодательные меры, в зависимости от обстоятельств, запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец;*

**79.** Теоретически, нематериальные блага, включая права и свободы и личное достоинство, можно защищать в суде в гражданском процессе (подробнее см. раздел, относящийся к ст. 6 Конвенции). Закон защищает нематериальные блага, в том числе личное достоинство, право на свободу передвижения, неприкосновенность личности и семьи (ст. 21, 22, 23, 27 Конституции, ст. 150 Гражданского кодекса РФ).

**80.** В Уголовном кодексе есть ст. 136 «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина», которая предусматривает уголовную ответственность за «нарушение равенства прав человека и гражданина» в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившее вред «правам и законным интересам» граждан. Часть 1 этой статьи предусматривает наказание в диапазоне от 200 минимальных зарплат до 2 лет тюремного заключения. Часть 2 оговаривает такое же преступление, но совершенное с использованием служебного положения, и предусматривает наказание до 5 лет тюремного заключения. Ст. 136 не является статьей частного обвинения, поэтому уголовное преследование может быть инициировано только прокурором или органами внутренних дел. Ст. 136 определяет преступление сугубо в материальном, но не формальном смысле. Таким образом, нарушителя можно привлечь к уголовной ответственности только при наличии реального вреда, причиненного жертве; указания по осуществлению дискриминации или подстрекательства к дискриминации, если они не носят публичного характера, ненаказуемы. Ст. 136 используется в крайне редких случаях. По данным МВД<sup>6</sup> по ст. 136 в 1997 г. было возбуждено 3 уголовных дела, 4 в 1998 г., 5 в 1999 г. и одно в 2000 г. Трём людям были предъявлены обвинения в 1997 г., 2 в 1998 г., 3 в 1999 г., 3 в 2000 г. Официальная статистика по судебным процессам и их результатам до сих пор не опубликована ни в каком виде.

**81.** Федеральная инспекция труда (создана в 1994 г.) уполномочена осуществлять общий контроль за условиями трудовой деятельности. Вплоть до 2000 г. ФИТ находилась в составе Министерства труда и социального развития, а затем стала самостоятельной централизованной службой. В случае нарушения трудового законодательства трудовые инспекторы имеют право выдавать предписания, обязательные для работодателей, или подавать жалобы в прокуратуру, или возбуждать судебный процесс. Информация о том, что такое право когда-либо использовалось для предупреждения или ликвидации дискриминации, отсутствует. В обязанности Государственной жилищной инспекции (создана в 1994 г.) входит контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан и государства в жилищной сфере. В реальности же ГЖИ проверяет только физическое состояние жилых зданий и их соответствие официальным техническим стандартам. В Министерстве образования существует надзорная служба, которая отвечает только за аккредитацию учебных заведений; на государственные и муниципальные органы образования прямо не возложена обязанность заниматься вопросами дискриминации.

**82.** В Российской Федерации прокуратура представляет собой отдельную независимую структуру государственных органов. В обязанности прокуратуры в числе прочего входит следующее: а) общий контроль за соблюдением Конституции и федерального законодательства государственными и негосударственными органами; б) общий контроль за состоянием прав и свобод граждан; в) расследование и поддержание обвинения в суде. Информации о вмешательстве органов прокуратуры в случаи этнической или расовой дискриминации нет. Как правило, органы прокуратуры демонстрируют нежелание возбуждать преследование и расследовать дела по ст. 136 (нарушение равенства прав) и 282 (возбуждение вражды) УК РФ.

**83.** В Российской Федерации ни на федеральном, ни на региональном уровне не существуют какие-либо специальные органы, отвечающие за предупреждение и ликвидацию дискриминации. Теоретически, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации имеет право разбираться с любой жалобой на нарушения прав человека в случаях, когда все прочие имеющиеся средства правовой защиты исчерпаны, или в случае массовых и систематических нарушений. Нет признаков того, что Уполномоченный по правам человека занимался случаями расовой или этнической дискриминации. До настоящего времени аппарат Уполномоченного по правам человека не проявил какой-либо интерес к этой области. Министерство по делам федерации, национальностей и миграционной политики вообще не касалось вопросов дискриминации, равно как и аналогичные территориальные органы субъектов федерации. Это Министерство было расформировано Указом Президента от 16 октября 2001 г. Новый федеральный Министр по делам национальностей не занимается вопросами дискриминации.

**84.** В стране отсутствует специальное антидискриминационное законодательство. Формально все еще действует Закон СССР 1990 г. «Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР». Этот закон не применяется, так как его положения, предусматривающие уголовную, административную и гражданскую ответственность людей и общественных объединений, были заменены последующими законодательными актами. В России не существует каких-либо специальных антидискриминационных программ или программ в области предоставления равных возможностей. Время от времени государство заявляет о своей готовности обеспечивать равные права граждан, но эти заявления достаточно редки, если сравнивать с заявлениями о «регулировании межэтнических отношений», «предупреждении конфликтов», «развитии толерантности» и «борьбе с экстремизмом».

**Ст. 2, п. 1 (е)**

*(е) Каждое государство-участник обязуется поощрять, в надлежащих случаях, объединяющие многорасовые организации и движения, равно как и другие мероприятия, направленные на уничтожение расовых барьеров, и не поддерживать те из них, которые способствуют углублению расового разделения.*

**85.** Российское общество в целом и целом не разделено по этническому или расовому признакам, и общественное мнение в целом не воспринимает ликвидацию социальных барьеров между этническими группами как важный вопрос, стоящий на повестке дня. Моноэтнических организаций или организаций, членство в которых определяется этнической принадлежностью, довольно мало по сравнению с мультиэтническими. Общественные объединения меньшинств, организованные по этническому признаку, как правило, сотрудничают между собой и с неэтническими НПО. Тем не менее, проблемы социальных барьеров между этническими группами существуют. В этом отношении в качестве примеров стоит назвать чеченцев по всей стране, цыган, ингушей в Республике Северная Осетия – Алания, турок-месхетинцев в Краснодарском крае (соответствующая информация приводится выше, в разделах, относящихся к ст. 2, п. 1 (а) и (б)). Социальные барьеры создаются и множатся в значительной степени паспортной системой, соответствующей практикой и общественными кампаниями, направленными против «мигрантов». Государство не уделяет этой сфере никакого внимания.

**86.** Организованная политическая деятельность на этнической почве (равно как и на религиозной и профессиональной) фактически не разрешена в России. Федеральный закон «О политических партиях» 2001 г. устанавливает, что из всех общественных объединений только политические партии могут принимать участие в референдумах и выборах и что могут существовать только федеральные политические партии. Политические партии не могут создаваться на основе профессиональной, расовой, этнической и религиозной принадлежности (ст. 9, ч. 3). Под такими основаниями понимаются любые указания в уставе или программе организации на защиту или выражение соответствующих профессиональных, этнических и

тому подобных интересов. Для сравнения – Закон 1995 г. об общественных объединениях запрещает создание политических общественных объединений на этих основах, но определяет эти основы как прямые ограничения на членство. Таким образом, закон 2001 г. о политических партиях открыто устанавливает ограничения на свободу объединения и на право участвовать в управлении государством; фактически он запрещает любую активность меньшинств, имеющую политическую составляющую. Такого рода «интеграционные» меры должны рассматриваться как излишние и непропорциональные.

**87.** Существует также проблема языка вражды в публичной сфере. Правительство занимается этим вопросом и толкует его в рамках «развития толерантности» и «борьбы с политическим экстремизмом». В настоящее время основные концептуальные предпосылки этого подхода и его результаты являются предметом дискуссий в России (подробнее см. раздел, относящийся к ст. 4 и 7 Конвенции).

#### **Ст. 2, п. 2**

*«Государства-участники должны принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод. Такие меры ни в коем случае не должны в результате привести к сохранению неравных или особых прав для различных расовых групп по достижении тех целей, ради которых они были введены.»*

**88.** Ст. 69 Конституции РФ гарантирует права коренных малочисленных народов. Ст. 71, п. «в» относит «регулирование и защиту прав национальных меньшинств» к компетенции федерации. Ст. 72, п. «б» возлагает совместно на федерацию и ее субъекты обязанности по «защите прав национальных меньшинств», а п. «м» - по «защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей». На основании ст. 69 был принят Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» 1999 г. Этот закон предусматривает некоторые привилегии в трудоустройстве, землевладении, пользовании природными ресурсами, налогообложении, участия в органах местного самоуправления для лиц, которые относятся к коренным малочисленным народам и ведут традиционное хозяйство, а также право регионов предпринимать дополнительные защитные меры по отношению к таким лицам. Законодательство некоторых российских регионов (Бурятия, Якутия-Саха, Тюменская область, Хабаровский край) признает особые права групп аборигенов на пользование и распоряжение землей и природными ресурсами.

**89.** Государственная Дума приостановила свою работу над проектом закона о национальных меньшинствах в 1997 г. Механизмы защиты меньшинств существуют в реальности, они основываются на федеративной структуре, на государственных и муниципальных образовательных и культурных институтах и на так называемой «национально-культурной» (т.е. экстерриториальной) (подробнее см. Приложение 1); однако, они неэффективны и недостаточно финансируются.

**90.** Федеральные органы власти не предприняли никаких мер для того, чтобы восстановить нарушенные права и улучшить положение тех категорий населения, которые стали жертвами расовой дискриминации и массовых злоупотреблений властью. Сюда входят граждане бывшего СССР, которые не были признаны гражданами Российской Федерации вопреки закону, вынужденные переселенцы из Чечни и некоторых регионов бывшего СССР и беженцев с территорий за пределами бывшего СССР, которым было отказано в соответствующем статусе и защите.

#### **Ст. 3.**

*“Государства-участники особо осуждают расовую сегрегацию и апартеид и обязуются предупреждать, запрещать и искоренять всякую практику такого характера на территориях, находящихся под их юрисдикцией.”*

**91.** В российском законодательстве не содержится ни самого понятия сегрегации, ни положений, которые оговаривали бы ее запрет.

**92.** В последние годы началось принудительное разделение учеников и классов на этнической почве в Краснодарском крае. Детей турок, армян, курдов или ассирийцев распределяют в классы и на курсы отдельно от этнических русских. Впервые эта практика была введена в школе № 2 Крымского района (г. Крымск). За последние 2 года разделение учеников на «славянские» и «неславянские» (или «тюркские»)

классы также было введено в поселке Нижнебаканском (Крымский район), поселке Холмском (Абинский район), станице Кубанской (Апшеронский район), а также в Белореченском районе<sup>7</sup>. Администрации школ оправдывают такое разделение тем, что этническим меньшинствам необходим особый режим из-за их слабого владения русским языком. Однако разделение носит обязательный характер, дети этнических меньшинств направляются в «неславянские» классы вне зависимости от их реального владения русским, и качество получаемого ими образования оказывается более низким, чем у других учеников. Несколько школ в Пригородном районе Северной Осетии также разделены по этническому признаку между осетинами и ингушами.

**93.** В принципе, можно также применить термины «преступление апартеида», «сходной с ним политики и практики расовой сегрегации и дискриминации» и «систематического угнетения», введенные в статье 2 Международной Конвенции «О пресечении преступления апартеида и наказания за него» от 30 ноября 1973 г. Они охватывают такие понятия как «лишение права на свободу личности», «причинение телесных повреждений или умственного расстройства, посягательство на свободу или достоинство, применение пыток, или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращения и наказания», «произвольный арест и незаконное содержание в тюрьмах членов расовой группы или групп» (ст. 2, п. «а»), «меры, рассчитанные на то, чтобы воспрепятствовать участию расовой группы или групп в политической, социальной, экономической и культурной жизни страны..., в частности, путем лишения... основных прав человека и свобод, включая право на труд..., право на образование, право покинуть свою страну и возвращаться в нее, право на гражданство, право на свободу передвижения и выбора места жительства» (ст. 2, п. «с»). Преследования чеченцев по всей Российской Федерации и турок-месхетинцев в Краснодарском крае подпадают под эти определения. Действия против чеченцев и месхетинцев включают произвольные задержания и аресты, отказы в регистрации по месту жительства или по месту пребывания, угрозы с целью вынудить людей покинуть их место жительства, воспрепятствование пересечению административных границ, фабрикацию уголовных дел, увольнения и отказы в приеме на работу, отказ в допуске в школы, средние специальные и высшие учебные заведения, отказы в оформлении паспортов и других личных документов, непризнание российского гражданства месхетинских турок.

#### **Ст. 4.**

*«Государства-участники осуждают всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения, или пытающиеся оправдать, или поощрять расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме, и обязуются принять немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации, и с этой целью они в соответствии с принципами, содержащимися во Всеобщей декларации прав человека, и правами, ясно изложенными в статье 5 настоящей Конвенции, среди прочего:»*

**94.** Вопросы, затрагиваемые ст. 4 Конвенции, составляет одну из самых важных проблем для Российской Федерации. Ультранационалистические организации создают и распространяют расистскую, антисемитскую и антимусульманскую печатную продукцию, аудио- и видео- материалы. Некоторые СМИ, особенно региональные газеты, публикуют материалы, возлагающие вину за ухудшение криминогенной обстановки и экономического положения на определенные этнические группы, в первую очередь уроженцев Кавказа, и требующие ограничить их права. В течение 2001-2002 гг. российские уважаемые федеральные СМИ, (ОРТ, «Комсомольская правда», «Московский комсомолец», «Литературная газета») начали передавать и публиковать откровенно расистские материалы и призывы. Правительственные чиновники и парламентарии все чаще позволяют себе расистские высказывания. Организованные нападения на представителей меньшинств, особенно на людей азиатского или африканского происхождения, стали обычным явлением. Массовые нарушения общественного порядка, включая насильственные акции на этнической почве, происходят в Москве и других крупных городах.

**95.** Принципы, заложенные в ст.4 Конвенции, частично реализованы в российском законодательстве. Более того, новое законодательство по борьбе с «экстремизмом», принятое в 2002 г., позволяет правительству эффективно подавлять любую публичную деятельность, которая может интерпретироваться как «экстремистская». Но на практике правительство России не принимает достаточных мер по пресечению и предотвращению организованной расистской деятельности и языка вражды. Кроме того, оно поддерживает,

финансирует и интегрирует в официальную структуру военизированные формирования, именующие себя казаками, в то время как эти формирования, как правило, демонстрируют враждебность по отношению ко многим нерусским этническим группам и совершают акты насилия на этнической почве.

#### **Ст. 4 (а)**

*«Объявляет караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательства к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование;»*

**96.** Часть 5 ст.13 Конституции РФ запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены в числе прочего на «разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни». Ст.29 также содержит запрет на «пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду».

**97.** Ст. 63, ч. 1, п. «е» УК РФ 1996 г. устанавливает, что совершение преступления по мотиву национальной, расовой или религиозной ненависти или вражды является одним из отягчающих вину обстоятельств. Статистических данных по применению этой статьи при предъявлении обвинений и в судебных разбирательствах нет.

**98.** Ст. 282 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за «действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации». Часть 1 устанавливает наказание в диапазоне от штрафа в размере 500 МРОТ до лишения свободы на срок до 4 лет. Для тех же действий, совершенных с применением насилия или с угрозой его применения, с использованием служебного положения, или организованной группой, которые описываются в Части 2, предусмотрено лишение свободы на срок от 3 до 5 лет. Ст. 282 является статьей публичного, а не частного обвинения, т.е. уголовное преследование может быть осуществляться только государственным правоохранительным органом.

**99.** На практике применение ст. 282 очень ограничено. Основные причины этого – отсутствие политической воли у органов прокуратуры и не вполне четкое определение уголовного преступления. Явный недостаток ст. 282 заключается в том, что она объединяет как минимум три разных состава преступлений, которые различаются степенью их потенциальной угрозы общественному порядку. В результате, излишне широкий охват этой статьи приводит к ее вынужденно избирательному применению. Правоохранительным органам приходится рассматривать эту статью как инструмент для применения в особых случаях. Кроме того, милиция, органы прокуратуры и суд интерпретируют формулировку статьи «действия, **направленные на возбуждение...**» как указание на то, что субъективной стороной преступления, предусматриваемого ст. 282 может быть только **прямой умысел**. «Отсутствие доказательств прямого умысла разжигать вражду» — это основная отговорка российских правоохранительных органов, не желающих возбуждать уголовное расследование в случаях публичных высказываний или публикаций, возбуждающих вражду против каких-либо этнических групп.

**100.** Обычно органы милиции не преследуют людей, распространяющих расистские документы, книги и листовки. Прокуратура, как правило, отказывается начинать уголовное расследование даже в случаях публичных призывов к насилию на этнической почве. Когда правоохранительные органы все-таки предпринимают меры против экстремистских националистических и/или расистских группировок, они избегают применять ст. 282. Обычно, в тех редких случаях, когда уголовные расследования были начаты, органы милиции или прокуратуры пользовались другими статьями, такими как «хулиганство» или «нанесение телесных повреждений», и не признавали расистскую составляющую этих преступлений.

**101.** По данным, предоставленным МВД, в 1997 г. в следственных органах находилось в производстве 12 уголовных дел по ст. 282 (среди них – 12 новых дел, возбужденных в этом году), 16 в 1998 г. (16 новых), 29 в 1999 г. (25 новых) и 24 в 2000 г. (17 новых). Соответственно, 6, 8, 14 и 8 расследований были закрыты или закончены в каждом календарном году. Обвинения были предъявлены в 1997 г. одному человеку, 9 — в 1998 г., 11 в 1999 г., 8 в 2000 г. На настоящее время официальной информации по судебным процессам и их



результатам нет. По неофициальной информации, полученной в Верховном суде РФ (февраль 2002 г.), ни один человек не был признан виновным по ст. 282 в 1997 г., один человек был осужден в 1998 г., 4 в 1999 г., 10 в 2000 г. и 3 человека за первые шесть месяцев 2001 г. Как правило, те немногие люди, которые были приговорены к коротким срокам лишения свободы или осуждены условно, освобождались по амнистии или в связи с зачетом срока, проведенного в предварительном заключении.

**102.** Вплоть до августа 2002 г. (когда вступил в силу Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»), содействие расистской деятельности не было преступлением по российскому законодательству.

**103.** Федеральный закон 1995 г. «Об увековечении победы советского народа в Великой отечественной войне 1941–45 годов» запрещает использование нацистской символики любого рода и провозглашает борьбу с фашистскими организациями на территории РФ приоритетным направлением внутренней государственной политики. В 1997 г. региональные законодательные органы в Москве и Санкт-Петербурге ввели административную ответственность за распространение нацистской или аналогичной символики и знаков; на практике же эта норма фактически не применяется. Новый российский Кодекс об административных правонарушениях, принятый в 2001 г. (вступил в силу 1 июля 2002 г.), также предусматривает (ст. 20.3) административную ответственность за пропаганду и демонстрацию нацистской и подобной символики. Ранее принятое региональное законодательство по нацистской символике явно противоречит федеральному Кодексу, и пока еще не ясно, как региональные законы будут приведены в соответствие с федеральными и какова будет практика их реализации.

**104.** Пределы ограничения свободы слова, соответствующие конституционным нормам, закреплены в Законе РФ «О средствах массовой информации» 1991 г. (с последующими изменениями и дополнениями). За нарушение действующих нормативно-правовых актов виновные подлежат гражданской и административной ответственности, а также и уголовной ответственности в соответствии с УК.

**105.** Ст. 4 Закона «О средствах массовой информации» запрещает «злоупотребление свободой слова», т.е. пропаганду идей насилия, разжигание розни и тому подобные деяния. Ст.16 предписывает механизм применения санкций к изданию, нарушающему ст.4. Выпуск печатного издания или передачи против воли их учредителя может быть прекращен только по решению суда. Регистрирующий орган (т.е. Министерство печати и его территориальные органы) могут официально вынести письменное предупреждение средству массовой информации, которое нарушает ст. 4. Регистрирующий орган имеет право подать в суд иск о закрытии средства массовой информации только после повторного нарушения ст.4 Закона, совершенного им в течение 12 месяцев после того, как ему было вынесено как минимум два официальных предупреждения. Каждое такое предупреждение может быть обжаловано в суде. Как правило, Министерство печати и его территориальные органы демонстрируют нежелание применять существующие механизмы и используют предупреждения и подачу исков в суд в исключительно редких случаях. Кроме того, процедуры гражданско-процессуального законодательства в России предоставляют обвиняемым неограниченные возможности затягивать слушания, и газеты радикально-националистического толка, как правило, пользуются ими.

**106.** Только государственные органы власти могут защищать общественные интересы и подавать иски в суд в случае расистских публикаций; в отношении СМИ целью судебного процесса может быть только его закрытие, но не штраф. Физические лица или общественные организации не имеют права судиться со средством массовой информации, если только оно не посягает на достоинство или деловую репутацию данного физического или юридического лица. Иными словами, если публичный язык вражды не был направлен непосредственно против какого-то лица, суд не считает это нанесением морального вреда.

**107.** Административные штрафы за расистские публикации не предусмотрены.

**108.** Ситуация изменилась после вступления в силу в августе 2002 г. Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Закон определяет термин «экстремистская деятельность» достаточно широко, как насильственные деяния против государства и любого рода действия, направленные на возбуждение национальной, расовой, религиозной и социальной вражды и связанные с насилием или угрозами насилия; унижение национального достоинства; вандализм и массовые беспорядки; пропаганду исключительности, превосходства или неполноценности людей на основе их социальной, расовой, религиозной, национальной и языковой принадлежности; пропаганду и публичную демонстрацию нацистской и аналогичной символики. Это определение также охватывает публичные призывы ко всем этим видам деятельности, а также их финансовую и любую иную поддержку. Закон предоставляет органам прокуратуры, Министерству печати и его территориальным органам право выносить официальные

предупреждения тем средствам массовой информации, которые распространяют экстремистские материалы. Если средство массовой информации не выполняет требования, изложенные в таком официальном предупреждении, соответствующий регистрирующий орган или прокуратура должны подать в суд иск о ликвидации соответствующего печатного издания. Выпуск печатного издания или передачи может быть приостановлен на время судебных разбирательств (это новый элемент в законодательстве по сравнению с предыдущим). Суд также может установить, что такие-то печатные или иные материалы являются «экстремистскими» и запретить их распространение по России; Министерство юстиции обязано вести список запрещенных материалов (это тоже новый элемент).

#### **Ст. 4 (b)**

*«b) объявляют противозаконным и запрещают организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом;»*

**109.** Существуют десятки активных групп и организаций экстремистского националистического толка, ведущих пропаганду этнического превосходства и ксенофобии, прежде всего по отношению к евреям, народам Кавказа и Средней Азии. Пропаганда расистского и ультранационалистического толка характерна для таких организаций, как Русское национальное единство (РНЕ), Национально-большевистская партия (НБП), Русская партия и многие другие. Члены некоторых из этих организаций в отдельных случаях принимали участие в актах насилия против этнических меньшинств. В 2000-2001 гг. наблюдалось заметное снижение активности этих групп. В РНЕ разразился внутренний кризис, и группа распалась на три части. Лидер НБП попал под суд по обвинению в «терроризме» и незаконном владении оружием. Политизированные ультранационалистические политические группы и партии типа РНЕ и НБП были в значительной степени вытеснены менее политизированными, но более активными и массовыми неонацистскими или неидеологическими молодежными бандами «скинхедов», которые сейчас существуют практически во всех крупных городах. За последние 4 года резко возросло количество немотивированных насильственных преступлений против «визуальных» меньшинств<sup>8</sup>.

**110.** Ст. 239 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за «организацию объединения, посягающего на личность и права граждан». Часть 1 устанавливает наказание за «создание религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью, либо с побуждением к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство таким объединением» в диапазоне от 200 минимальных зарплат до 3 лет тюремного заключения. Часть 2 вводит наказание за членство в таком объединении или участие в пропагандистской деятельности и устанавливает санкции, варьирующиеся от штрафа в размере 100 МРОТ до 2 лет тюремного заключения. До августа 2002 г. участие в запрещенной расистской организации само по себе не считалось уголовным преступлением. Только если такого рода объединение причиняло физический и моральный вред непосредственно какому-то человеку или пыталось непосредственно нарушить определенные права человека, можно было применить ст. 239. В соответствии со ст. 208 УК РФ граждане РФ могут быть привлечены к ответственности за участие в незаконном вооруженном формировании; однако, понятие «незаконное вооруженное формирование» является неоперациональным.

**111.** Следователи обычно стараются не признавать организованный характер преступлений, мотивированных этнической враждой, и их связь с ультранационалистической или расистской деятельностью. Ст. 239 УК РФ («Организация объединения, посягающего на личность и права граждан») также применяется только в редких случаях. По данным МВД в 1997 г. по ст. 239 было возбуждено 4 уголовных дела (2 новых), 6 в 1998 г. (5 новых), 6 в 1999 г. (5 новых) и 8 в 2000 г. (8 новых). Соответственно 1, 4, 1 и 3 расследования были закрыты или закончены в течение этих четырех лет. Один человек был привлечен к суду в 1997 г., 2 в 1998 г., 2 в 1999 г. и 2 в 2000 г. Никакой официальной информации по судебным процессам и их результатам пока нет. Ст. 208 используется исключительно в Чечне во время вооруженного конфликта.

**112.** Ст.23 Федерального закона «Об общественных объединениях» 1995 г. говорит, что если устав какой-либо группы противоречит Конституции и законодательству об общественных объединениях, то это может служить основанием для отказа в регистрации такой группы в качестве юридического лица. Многолетняя практика четко показала, что ни одно общественное объединение не включает в свой устав виды

деятельности, запрещенные Конституцией РФ и федеральными законами, что, конечно же, совершенно не мешает им такой деятельностью заниматься. Ст.41-45 того же Закона устанавливают ответственность общественных объединений за нарушение законов РФ. Возможные санкции включают приостановление деятельности объединения или его ликвидацию. И приостановление, и ликвидация объединения производятся исключительно в судебном порядке после двух письменных предупреждений, «если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или не признаны судом не основанными на законе». Только Министерство юстиции, его региональные управления и органы прокуратуры имеют право подавать гражданские иски в суд против общественных объединений. Граждане или общественные объединения не имеют права подавать гражданские иски против общественных объединений, публично высказывающих или пропагандирующих расистские идеи.

**113.** Федеральные и региональные власти предпринимали некоторые меры против ультранационалистических или расистских организаций, однако, эти действия носили спорадический, непоследовательный и временами произвольный характер и противоречили закону. Они редко достигали намеченных целей. В 1997 г. Министерство юстиции РФ отказало в регистрации партии Русское национальное единство и ряду других подобных объединений. Аналогичные отказы были даны несколькими региональными управлениями юстиции. Тем не менее, многие ультранационалистические организации получили официальную регистрацию, а многие другие действуют де-факто без регистрации.

**114.** В ноябре 1998 г. мэр Москвы Юрий Лужков заявил, что не допустит проведения съезда РНЕ в Москве, хотя мэр не имеет права запрещать публичные собрания, и съезд РНЕ проведен не был. Генеральная Прокуратура совместно с ФСБ распространила методические указания и рекомендации по расследованию преступлений, связанных с возбуждением национально вражды, правда, отсутствует информация о том, как эти методические указания применяются на практике. 25 ноября 1999 г. Центральная избирательная комиссия РФ отказалась зарегистрировать список избирательного объединения «Спас» (созданного на основе РНЕ) для участия в выборах в Государственную Думу РФ. Юридическим основанием такого решения было несоответствие декларированной и реальной деятельности этой организации.

**115.** В 2002 г. правительство значительно усилило борьбу с экстремистскими националистическими группами. Несколько националистических изданий получили официальные предупреждения или/и были ликвидированы. Шести региональным отделениям бывшего РНЕ было отказано в официальной регистрации. Органы внутренних дел начали формировать специальные подразделения по борьбе с бандами экстремистов, совершающими насильственные преступления.

**116.** Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» 2002 г. предоставляет органам прокуратуры, Министерству юстиции и его территориальным управлениям право выдавать официальные предупреждения общественному объединению, занимающемуся экстремистской деятельностью. Если соответствующее общественное объединение не приведет свою деятельность в соответствие с официальным предупреждением, то прокурор или регистрирующий орган должен подать иск в суд. Суд может ликвидировать это общественное объединение (если оно зарегистрировано как юридическое лицо) и наложить запрет на его деятельность (если оно официально не зарегистрировано). Прокуратура или орган Министерства юстиции также могут приостановить деятельность общественного объединения на срок до 6 месяцев после подачи иска о ликвидации (это новый момент в законодательстве по сравнению с предыдущим). Закон также устанавливает как новый вид ответственности запрет или ограничение на доступ к государственной службе и некоторым профессиям по решению суда для человека, участвующего в экстремистской деятельности.

**117.** В июле 2002 г. также были внесены изменения в Уголовный кодекс и ряд других законов. Ст. 282.1 УК РФ устанавливает ответственность за организацию «экстремистской группы» или участие в таковой, т.е. в группе, организованной для совершения преступлений, мотивированных этнической, расовой и иными видами ненависти. Ст. 282.2 предусматривает ответственность за организацию или участие в «экстремистской организации», т.е. объединении, расформированном и запрещенным судом.

**118.** Правоприменительной практики в отношении Закона об экстремизме все еще нет, следовательно, нельзя судить о том, насколько этот механизм действительно эффективен. Большинство российских правозащитных НПО считают, что этот закон, особенно его широкое определение «экстремистской деятельности», создают предпосылки для злоупотребления властью. Административная приостановка деятельности печатного издания или общественного объединения (которая может повторяться неоднократно) без решения суда может означать фактическую ликвидацию любой организации, не

устраивающей правительство. В соответствии со ст. 15 Закон об экстремистской деятельности устанавливает обязанность общественного объединения публично выразить свое несогласие с заявлением своего лидера или члена в течение 5 дней после такого заявления, если это последнее может считаться «экстремистским». В противном случае отсутствие выражения несогласия может рассматриваться как экстремистская деятельность. Между тем, часть 3 ст. 29 Конституции РФ устанавливает, что «никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них». Срок — 5 дней — для публичного выражения несогласия неразумен, кроме того, данное положение делает общественные объединения уязвимыми для провокаций. Новая редакция ст. 280 УК РФ устанавливает ответственность за «публичные призывы к экстремистской деятельности», хотя не все виды этой «деятельности» подлежат уголовной ответственности.

**119.** Помимо этого, широкие определения, содержащиеся в новых законах, способствуют избирательному и, следовательно, волюнтаристскому их применению. Предыдущее законодательство, хотя и относительно эффективное, не применялось активно и должным образом; нет никаких гарантий, что новое будет применяться лучше. Ранее, правоохранительные органы оправдывали свое нежелание преследовать расистские преступления и язык вражды якобы отсутствием юридического определения термина «экстремизм». В настоящий момент новое законодательство по борьбе с «экстремизмом» содержит те же формулировки, что и прежние положения; следовательно, это отнюдь не факт, что новые нормы будут способствовать новой политике правоприменения.

#### **Ст. 4 (с)**

*«с) не разрешают национальным или местным органам государственной власти или государственным учреждениям поощрять расовую дискриминацию или подстрекать к ней.»*

**120.** Как уже говорилось выше, российское законодательство также не устанавливает четкого запрета на дискриминационное обращение со стороны государственных или муниципальных должностных лиц. В нем также отсутствуют какие-либо нормы, касающиеся дисциплинарной ответственности выборных лиц и государственных и муниципальных чиновников за расистские высказывания как таковые. Ст. 14 Закона «О противодействии экстремистской деятельности» 2002 г. запрещает «экстремистские высказывания» и призывы к «экстремистской деятельности» государственным служащим (лицам, находящимся как на гражданской, так и милитаризованной службе) и муниципальным должностным лицам. Что касается вопроса об их ответственности, то закон содержит общую ссылку на федеральное законодательство, в котором отсутствуют какие-либо четкие нормы и санкции, непосредственно относящиеся к расистской деятельности. В «Общих принципах служебного поведения государственных служащих», утвержденных Указом Президента РФ № 885 от 12 августа 2002 г., говорится, что государственный служащий призван «проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию». Этот Указ, однако, носит чисто декларативный характер и не устанавливает какого-либо механизма реализации и контроля или какие-либо санкции за нарушения.

**121.** В ряде случаев высокопоставленные государственные чиновники и парламентарии делали откровенно расистские заявления. Глубокую озабоченность вызывает тот факт, что Президент и Правительство, так же как и председатели палат Федерального собрания, никогда не осуждали и не опровергали их. Наиболее радикальная националистическая риторика, направленная против этнических меньшинств, особенно евреев, цыган и лиц «кавказского» происхождения (армян, турок), используется властями Краснодарского края и, в частности, его губернаторами Николаем Кондратенко (1996-2000 гг.) и Александром Ткачевым и некоторыми другими сотрудниками региональной администрации (подробнее см. Приложение 3). В октябре 2000 г. формальный глава основной проправительственной партии «Единство» министр федерального правительства Сергей Шойгу публично и открыто выразил сожаление в связи с отказом Кондратенко баллотироваться на второй губернаторский срок и его желанием уйти из политики. В мае 2002 г. заместитель Главы президентской администрации Владислав Сурков несколько раз публично заявлял об отсутствии расхождений между федеральным правительством и региональной администрацией по миграционным и этническим вопросам. Александр Михайлов, вновь избранный глава администрации Курской области, после вступления в должность в ноябре 2000 г. делал откровенно антисемитские заявления.

#### **Ст. 5 (а)**

*«В соответствии с основными обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав:*

*а) право на равенство перед судом и всеми другими органами, отправляющими правосудие;*

**122.** Во многих случаях есть основания утверждать, что суды в Краснодарском крае проявили пристрастное отношение к месхетинским туркам, обжаловавшим неправомерные отказы местной милиции в регистрации по месту жительства. Во многих случаях суды выносили решения не в пользу истцов, проигнорировав требования закона. Так как судебные дела месхетинцев тем или иным образом связаны с политическими моментами, было зафиксировано несколько случаев, когда суды не регистрировали или не возбуждали дел по жалобам, поданным месхетинцами. В 1999-2002 гг. около 30 месхетинцев в Краснодарском крае пытались подтвердить в судебном порядке факт своего проживания в России в 1992 г. и таким образом заставить власти признать их российское гражданство. В ряде случаев судьи под разными предлогами отказывались принимать к рассмотрению дела такого рода. Например, в марте 2001 г., судья Крымского районного суда отказался принять заявления об установлении факта постоянного проживания в России Зухры и Мустафы Эминовых на дату вступления в силу закона о российском гражданстве. Основной отговоркой было следующее: месхетинские турки являются временными жителями в Краснодарском крае и в России, они не могут претендовать на российское гражданство, и их статус должен определяться отдельно. После того как в июне 2001 г. Краснодарский краевой суд также отказал в возбуждении дела, Эминовы, которые оказались лишены доступа к правосудию, подали иск в Европейский суд по правам человека по ст. 6(1), 13 и 14 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и сейчас ожидают решения.

**123.** Некоторые судьи в Москве проявили такое же пристрастное отношение к армянам, которые бежали из Азербайджана в 1988-1991 гг. и пытались установить свое российское гражданство через суд.

**124.** Как правило, суды Москвы и Московской области игнорировали противоречия в обвинениях и доказательствах, предоставленных милицией и органами прокуратуры, против чеченцев, обвиняемых в нелегальном хранении наркотиков и оружия. Хотя многое четко указывало на то, что доказательства были сфальсифицированы, суд признавал этих людей виновными<sup>9</sup> (см. раздел, относящийся к ст. 2, п. 1 «а»).

**125.** В соответствии с данными, собранными Центра правовой помощи Федеральной национальной культурной автономии российских цыган, органы прокуратуры и судьи в случаях уголовного обвинения цыган в качестве меры пресечения используют только арест, но никогда — залог. Суд приговаривает цыган к максимальному наказанию, предусмотренному соответствующими положениями Уголовного кодекса.

#### **Ст. 5 (b)**

*«b) право на личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых как правительственными должностными лицами, так и какими бы то ни было отдельными лицами, группами или учреждениями;»*

### **Насилие со стороны правоохранительных органов**

**126.** Мотивированное по расовому признаку насилие со стороны сотрудников милиции в отношении этнических меньшинств в ходе проверок документов, обысков и задержаний систематически фиксируется правозащитными организациями и объединениями этнических меньшинств<sup>10</sup>.

**127.** В ряде случаев сотрудники правоохранительных органов (особенно специальные подразделения) подвергали избиениям и оскорблениям большие группы людей, относящихся к этническим меньшинствам кавказского и среднеазиатского происхождения, а также к цыганам.

**128.** 26-28 февраля 1999 г. специальный отряд быстрого реагирования в составе Ставропольского краевого Управления внутренних дел отлавливал по городу Ставрополю людей, выглядящих как уроженцы Кавказа. Около 30 дагестанцев, чеченцев и армян были задержаны, доставлены в отделение милиции, избиты, а затем

отпущены. Милиционеры объясняли, что это была «месть», так как кто-то из их коллег был ранен или убит неопознанными «кавказскими преступниками». Местный прокурор отказался возбудить уголовное расследование, а краевое управление внутренних дел отрицало факт избиений и объяснило этот инцидент, как обычную операцию по проверке документов<sup>11</sup>.

**129.** Утром 5 ноября 1999 г. восемь человек, назвавшиеся сотрудниками Уголовного розыска, вошли в здание Государственной академии управления (Москва) и проверили документы у студентов. Всех студентов — выходцев с Кавказа собрали в столовой, где у них изъяли личные документы. Позднее появилось еще человек 15 сотрудников милиции, уже в форме и с автоматами. Они отконвоировали 25 юношей, трех девушек и отца одного из студентов в отделение милиции № 44. Несколько человек были избиты, всех задержанных обыскали, у них взяли отпечатки пальцев и сфотографировали в трех ракурсах. После этого задержанных отпустили без каких-либо объяснений<sup>12</sup>.

**130.** 29 марта 2001 г. вооруженные бойцы специального отряда быстрого реагирования (СОБР) в масках провели «операцию» в цыганском поселке Дорожный (Гурьевский район Калининградской области). Они проверили несколько домов и избили десятки цыган, в том числе женщин и детей. Несколько человек были задержаны, но позже их освободили без каких-либо объяснений или извинений<sup>13</sup>.

**131.** Около полуночи 3 ноября 2001 г. восемь милиционеров согнали вместе и выстроили 60 таджиков-переселенцев, работающих на Черкизовском рынке в Москве. Милиция обыскала этих людей и забрала все деньги, которые у них с собой были. 20 человек были избиты. Затем милиционеры отконвоировали всех таджиков в отделение милиции № 55 г. Москвы и продержали там до утра. Утром их освободили, предварительно отобрав все паспорта. Большая часть паспортов была возвращена через несколько дней, но несколько паспортов были утеряны<sup>14</sup>.

**132.** 23 сентября 2002 г., около 9 часов вечера группа сотрудников СОБРа и ОМОНа ворвалась в студенческое общежитие Московского университета леса (г. Мытищи Московской области). Большую группу студентов-кавказцев собрали вместе, избили и доставили в отделение милиции № 1 Мытищ. В некоторых комнатах в результате оказались сломаны двери и мебель. Милиционеры сфотографировали студентов, взяли у них отпечатки пальцев, затем отпустили без каких-либо объяснений. Три студента получили тяжкие телесные повреждения. Милиция угрожала студентам и требовала, чтобы они не обращались в прокуратуру. И позже, вплоть до 1 октября, проверки и обыски проводились каждую ночь. Студентов «кавказского» происхождения преследовали по всему общежитию. У ряда студентов милиционеры украли деньги и ценные вещи, такие как мобильные телефоны. Депутат Государственной Думы Вячеслав Игрунов посетил общежитие и разговаривал с заместителем начальника ОВД, который настаивал, что милиция просто проверяла соблюдение «паспортного режима» и действовала на законных основаниях без злоупотребления властью<sup>15</sup>.

**133.** Во всех инцидентах подобного рода высокопоставленные офицеры МВД и прокуроры отказываются проводить расследование и характеризуют действия милиции как законные.

## **Отказ правоохранительных органов от равной защиты граждан, подвергающихся насилию со стороны экстремистских группировок**

**134.** Большинство насильственных действий против лиц, относящихся к этническим меньшинствам, в южных регионах РФ (Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская и Волгоградская области) совершаются членами организаций, именующих себя казачьими. Правоохранительные органы отказываются от наказания преступников. В июле 1997 г. двух мальчиков 10 и 11 лет (один крымский татарин, другой азербайджанец) обвинили в гомосексуальных развратных действиях в отношении других детей на хуторе Виноградный Крымского района Краснодарского края. 29 июля казаки из Крымска собрали «сход граждан» на хуторе. Представители сельской и районной администраций, а также сотрудники милиции из Крымска, присутствовали на сходе и не пытались помешать ему или оспорить законность его проведения. Сход постановил, что семьи этих подростков должны уехать с хутора. Четыре семьи<sup>16</sup> под угрозой насилия со стороны казаков и под давлением местных органов власти были вынуждены покинуть район. Темура Алиев, глава одной из этих семей, был избит, его дом разграблен, а затем взорван казаками (что было открыто признано местной казачьей газетой)<sup>17</sup>. 16 апреля 2001 г. большая группа казаков избила более 30 турок в станице Новоукраинской (Краснодарский край); ручная граната была брошена в магазин, которым владеет один из местных турок<sup>18</sup>. 30 ноября 2001 г. шестеро турок были избиты и получили телесные повреждения на хуторе Школьном Крымского района<sup>19</sup> (Краснодарский край). В апреле и мае 2002 г. казачьи атаманы

Ростовской области публично пригрозили изгнать всех месхетинских турок и других мусульман из этого региона. Они начали патрулировать железнодорожные и автобусные вокзалы, чтобы не дать въехать в Ростовскую область туркам-месхетинцам и курдам, которых в это время угрожали депортировать из соседнего Краснодарского края

**135.** Милиция не пыталась предотвратить массовые нападения на магазины, принадлежащие выходцам с Кавказа (азербайджанцам, армянам и чеченцам), погромы и поджоги, совершавшиеся толпой агрессивной молодежи в городе Удомле (Тверская область) в ночь с 9 на 10 мая 1998 г. Местные и региональные власти оценили этот инцидент как «стихийный межэтнический конфликт», а депутаты городского совета открыто поддержали хулиганов. Никто из тех, кто участвовал в погроме, не был привлечен к ответственности.

**136.** Начиная с весны 1998 г. в Москве и других крупных городах происходит резкое возрастание количества нападений на людей с темным цветом кожи, людей, похожих на цыган или выходцев с Кавказа и из Средней Азии. С 2000 г. нападения на иностранцев в Москве приобретают рутинный характер. Большинство этих преступлений совершаются предположительно неонацистскими бандами «скинхедов». Чаще всего милиция не предпринимала мер для расследования этих случаев. А если расследования все-таки проводились, то милиция квалифицировала инциденты как простое «хулиганство», а не преступление на расовой почве. Большинство преступников так и не были найдены и не были привлечены к ответственности. Есть всего несколько исключений. Один из лидеров скинхедов Семен Токмаков был обвинен в мае 1998 г. в избиении охранника Посольства США в Москве и приговорен к краткосрочному тюремному заключению. Токмаков был освобожден в 1999 г. из зала суда, в связи с тем, что ему был зачтен срок предварительного заключения.

**137.** 7 мая 1998 г. молодой торговец-азербайджанец был убит на рынке Лужники в Москве, предположительно членами неонацистской группы. Убийство произошло на глазах сотрудников милиции, но они не сделали попыток вмешаться. Немного позднее в тот же день спонтанная демонстрация торговцев-азербайджанцев, протестовавших против расистского насилия, была разогнана, а многие ее участники сильно избиты.

**138.** 17 сентября 2000 г. в Рязани группа из примерно 15 молодых людей в черной униформе напала на воскресную еврейскую школу. Они повредили мебель в холле, разбили телефоны и уничтожили выставку детских рисунков. Местная милиция возбудила уголовное дело по ст. 231 УК РФ («хулиганство») и вскоре установила личности четырех человек, участвовавших в нападении, но не задержала их. Позже уголовное преследование было прекращено под предлогом того, что милиция не смогла найти никаких доказательств вины.

**139.** 21 апреля 2001 г. в Москве от 160 до 200 молодых людей, выглядящих как скинхеды, напали на рынок в районе Ясенево. Они избили продавцов «кавказской» внешности и уничтожили имущество, 15 человек были ранены. Милиция не предотвратила погром и не вмешалась в инцидент, хотя позднее задержала 53 человека. После этого шестерым было предъявлено обвинение в «хулиганстве» и «разжигании ненависти на этнической почве», из них 5 человек были осуждены в 2002 г.

**140.** 30 октября 2001, в южных районах Москвы (рядом со станцией метро «Царицыно» и в других местах) от 200 до 300 молодых людей, выглядящих как скинхеды, избивали людей «нерусской» внешности. 39 человек были ранены и госпитализированы, 3 человека были убиты или умерли от ран. Милиция не остановила погром, но сразу после него задержала 26 человек. На следующий день милиция предотвратила аналогичное столкновение в другой части города. После этого 5 человек были обвинены в совершении убийства и хулиганстве и осуждены в декабре 2002 г. Информация о том, пытались ли правоохранительные органы найти организаторов погрома, отсутствует.

**141.** 11 июля 2002 г. в Красноармейске (Московская область) произошел погром, направленный против армян. Несколько десятков человек были избиты, но милиция не проводила никакого расследования.

#### **Ст. 5 (с)**

*«с) политические права, в частности право участвовать в выборах голосовать и выставлять свою кандидатуру — на основе всеобщего и равного избирательного права, право принимать участие в управлении страной, равно как и в руководстве государственными делами на любом уровне, а также право равного доступа к государственной службе;»*

**142.** В некоторых республиках в составе РФ, как и в других субъектах федерации, существуют режимы с авторитарными тенденциями, при которых подбор и назначение чиновников высокого ранга являются привилегией небольшой группы людей на самом вершине системы исполнительной власти. Эти же люди контролируют выборы, в том числе систему выдвижения кандидатов и обеспечение доступа кандидатов к средствам массовой информации. Правящие элиты в этих республиках используют как базу собственной легитимности идеи «национальной (этнической) государственности» и «республиканского суверенитета». Кандидаты на официальные должности подбираются по признакам лояльности руководящим идеям и лично высшим руководителям. Более того, сохраняются принципы подбора кадров по родственным и земляческим признакам. Это приводит к резкому сокращению возможностей для лиц, не относящихся к т.н. «титовым» национальностям, и закрывает им доступ к занятию престижных или ответственных должностей. К примеру, этнические адыгейцы составляют немногим более 20% населения Республики Адыгея, но более 70% членов республиканского парламента и правительства. В Республике Башкортостан этнические башкиры составляют 22% населения, но около половины членов парламента и большинство членов правительства.

**Ст. 5 (d) 'i'**

*«d) другие гражданские права, в частности.*

*i) право на свободу передвижения и проживания в пределах государства;»*

### **Дискриминация в связи с ограничениями права на свободу передвижения**

**143.** Основные дискриминационные ограничения права на свободу передвижения проявляются в следующем.

**144.** 1) Запрет на пересечение административной границы субъекта федерации для лиц определенной этнической принадлежности и принудительная отправка назад тех, кто пытается въехать на территорию данного региона. Начиная с марта 1999 г. этот запрет периодически вводился властями Ставропольского края для чеченцев, которые хотели пересечь административную границу края со стороны Чеченской Республики, Республики Северная Осетия — Алания и Кабардино-Балкарской Республики. С августа 1999 г. по январь 2002 г. власти РСО-А и КБР запретили въезд для всех чеченцев независимо от того, в каком регионе они зарегистрированы по месту жительства. Запрет осуществляется путем сплошного контроля автомобильного и железнодорожного транспорта и проверки личных документов; чеченцев выявляли или по записи национальности в паспорте, если у них имеется старый паспорт советского образца, или по фамилии и внешности.

**145.** 2) Отказы в регистрации по месту пребывания. В первой половине 1999 г. в Москве нескольким чеченцам было отказано в регистрации по месту пребывания. Сотрудники паспортных столов открыто объясняли свой отказ этнической принадлежностью заявителей. После взрывов жилых домов в Москве 9 и 13 сентября 1999 г. во время обязательной перерегистрации всех иногородних в такой регистрации было отказано около 20 тысячам людей, многие из них получили предписание покинуть Москву. Позднее отказы в регистрации чеченцев и ингушей стали массовыми, хотя и не сплошными. Сотрудники милиции проверяют жилые помещения, в которых зарегистрированы чеченцы, и если не находят там зарегистрированных, то аннулируют регистрацию (см. раздел, относящийся к ст.1, п.1 'а'). С 2000 г. чеченцам систематически отказывают в регистрации по месту пребывания во многих регионах страны.

### **Дискриминация в связи с ограничениями права на свободу выбора места жительства**

**146.** 1) Прямое, открыто закрепленное определенными законодательными актами ограничение регистрации по месту жительства для некоторых этнических групп. Это касается месхетинских турок в Краснодарском крае (см. раздел, относящийся к ст.1, п.1 'а').

**147.** 2) Предоставление на основе региональных нормативно-правовых актов преимуществ в регистрации по месту жительства для определенных этнических групп. Власти ряда республик Северного Кавказа предоставляют привилегии в получении права на постоянное проживание на территории этих республик «приезжим», принадлежащим к т.н. «титовым национальностям» (т.е. этническим группам, чье название используется в наименовании данного региона), но ограничивают это право для лиц иной этнической



принадлежности. В нормативных актах этих регионов привилегированная категория определяется как «соотечественники» или «репатрианты», и на практике их идентификация проводится исключительно по этническому признаку. В 2000-2001 гг. эти акты были изменены или отменены в Республике Адыгея и Республике Северная Осетия – Алания. Однако практика осталась неизменной. В Кабардино-Балкарской Республике ограничения в получении права на постоянное проживание в республике, введенные Постановлением Парламента КБР «О некоторых мерах регулирования миграции в Кабардино-Балкарской Республике» № 17-П-П от 5 мая 1994 г., не распространяются на «соотечественников», которые рассматриваются как лица, относящиеся к «титულным» национальностям. Постановление Парламента № 17-П-П было подтверждено дополнительным Постановлением № 61-П-П от 27 июня 1995 г., а также новым Постановлением Парламента КБР № 410 от 22 ноября 2001 г.

**148. 3) Систематический отказ в регистрации по месту жительства лицам, относящимся к определенным этническим группам.** Чиновники, совершающие эти действия, используют предоставленное им существующими федеральными или региональными нормами, а также сложившейся практикой право действовать по собственному усмотрению. С подобным массовым и систематическим отказом сталкиваются:

- чеченцы по всей стране, начиная с августа 1999 г. (до этого времени отказы случались редко и спорадически);
- грузины — беженцы из Абхазии в Москве и Краснодарском крае;
- курды в Краснодарском крае, Республике Адыгея, Нижегородской области;
- ногайцы — вынужденные мигранты из Чечни с начала 1999 г. в Ставропольском крае;
- турки-месхетинцы — вынужденные переселенцы из Чечни в Ставропольском крае (Буденновский, Кировский и Курский районы).

**149.** В 1996 и 1997 гг. в Краснодарском крае, по имеющимся официальным данным, в Комиссии миграционного контроля в 32 муниципальных образованиях обратилось всего 49 551 чел. Из этих заявителей положительное решение получили 37 872 чел., или 76,4%. Но у русских (38 110 чел. или 76,9 %) этот показатель составляет 81,1%, а у армян (3876 или 7,9%) — 41,0%. Доля получивших положительный ответ среди представителей восточных славян (русские, украинцы, белорусы) составляла 80,0%, уроженцев Южного Кавказа (абхазцы, азербайджанцы, армяне и грузины) — 43,4%, представителей народов Южного и Северного Кавказа или выходцев из бывшего СССР (в том числе курды и турки, но не греки) — 45,0%, а остальных — 70,4%. По отдельным муниципальным образованиям также есть данные о том, скольким людям было дано направление в краевую Комиссию миграционного контроля, а сколько получили окончательный отказ уже на уровне района или города. В 1996-1997 гг. в Белореченске отказ получили следующие заявители, обратившиеся в комиссию миграционного контроля: русские - 5,2%, армяне - 45,2%, в Анапе — соответственно 21,8% и 50,7%, в Армавире — 5,0% и 41,0%, Павловском районе — 5,9% и 29,3%, Кущевском районе — 1,7% и 23,4%.

**150.** В 1996 г. в городе Железноводске Ставропольского края отрицательные ответы получили 23% всех обратившихся за регистрацией: русские — 16,7%, греки — 29,2%, украинцы - 21,9%, грузины - 53,6%, армяне - 78,3%. В 1997 г. средний процент отказов составил 23,1%: русские - 16,6%, греки - 31,6%, украинцы - 37,5%, армяне - 84%, грузины - 88,1%. С 1994 по 1997 гг. в Предгорном районе Комиссия по прописке рассмотрела 6959 заявлений о прописке, было удовлетворено 5297, общий отсеб составил, таким образом, 23,9%: русские — 14%, греки — 42,8%, армяне - 47,5%, другие этнические группы — 56,4%. В Шпаковском районе в 1996 г. отказы получили 34,7% всех заявителей, но из них 27,8% были русские, 2/3 армяне и 2/3 грузины. В 1997 г. в том же районе общая доля отказов составила 17%: русские — 8,3%, армяне - 34,8%, украинцы - 2/3. В Советском районе в 1996-1997 гг. среднее количество отказов составило 7,4%: русские - 6,3%, украинцы - 5,6%, грузины - 16,7%, армяне - 18%, цыгане - 20,5%, чеченцы - 40%. Те же показатели для Кировского района за тот же период: средняя доля отказов - 3,8%, русские - 0,8%, грузины - 15%, турки - 25%, армяне - 25,4%. В Краснодарском крае никаких изменений в работе этих структур не произошло. В Ставропольском крае деятельность большинства этих комиссий была прекращена в 2000-2001 гг., а полномочия действовать по собственному усмотрению были переданы органам милиции и местным администрациям.

**Ст. 5 (d) 'iii'**  
**«iii) право на гражданство;»**

## Непризнание российского гражданства

**151.** Непризнание гражданства не подпадает под действие оговорки, содержащейся в п.3, ст.1 Конвенции, поскольку это вопрос не законодательного или иного законного определения или требования, касающегося национальной принадлежности, гражданства или натурализации, а произвольного избирательного подхода к различным этническим группам.

**152.** Эта проблема затрагивает несколько четко выделяемых по этническому признаку групп граждан бывшего СССР. Эти люди прибыли, в основном вынуждено, на территорию России до распада Советского Союза. Они не получили регистрации по месту жительства, как правило, из-за произвольного отказа региональных властей. В ряде случаев эти отказы совершались по дискриминационным мотивам. В результате этого они не были официально признаны гражданами Российской Федерации. Согласно части 1 ст.13 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, *постоянно проживавшие* на территории РСФСР на день вступления в силу настоящего Закона (6 февраля 1992 г.), если в течение одного года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации (так называемое получение Российского гражданства «в порядке признания»). Приезжая в Россию, эти люди передвигались по территории одной страны, и их пребывание в РСФСР нельзя рассматривать как «нелегальное». Российские чиновники систематически интерпретировали термин «постоянное проживание» (а это понятие не определено законом) ограничительно, как эквивалент наличия прописки. Такой подход широко распространен, хотя и носит совершенно произвольный характер и не базируется на законодательстве. Ни закон о гражданстве, ни подзаконные акты, определяющие порядок приобретения и оформления российского гражданства<sup>20</sup>, не приравнивают «постоянное проживание» к наличию прописки или регистрации по месту жительства. Согласно гражданскому и административному законодательству местом постоянного проживания является место фактического проживания – то, где лицо постоянно или преимущественно проживает. Тем не менее, государственные органы, в первую очередь МВД, де-факто приравнивают «постоянное проживание» к «наличию регистрации по месту жительства». Отсутствие разрешения на проживание было основанием для непризнания российского гражданства, а непризнание гражданства используется как предлог для отказа в регистрации по месту жительства. Попытки получить российское гражданство в суде или с помощью административных процедур, как правило, к успеху не приводили.

**153.** Следующие группы пострадали от такого произвольного непризнания гражданства.

Месхетинские турки (месхетинцы), вынужденно переселившиеся из Узбекистана в 1989-1990 гг. в Краснодарский край. Их более 10 тысяч человек, и отказано им было совершенно очевидно на этнической почве.

Часть курдов из Армении и Азербайджана, искавших убежища в Краснодарском крае, Республике Адыгея и Нижегородской области в 1988-1990 гг. Примерное количество таких людей от 2 до 4 тысяч, отказы на очевидно этнической почве.

Часть армян и русских, бежавших в 1988-1992 гг. из Азербайджана в Москву, Московскую область, Краснодарский и Ставропольский края и Ростовскую область. В Москве и Московской области их число составляет примерно 2 тысячи (отказы совершаются скорее по социальным, а не этническим мотивам). Число армян в Краснодарском крае насчитывается от 3 до 5 тысяч (отказы на явно этнической почве). Точное число отказов, равно как и мотивация органов власти, в Ставропольском крае и Ростовской области неизвестны.

**154.** Дискриминационные ограничения в регистрации по месту жительства (см. раздел, посвященный ст.5, (d) 'i') влияют на возможность получения российского гражданства в порядке регистрации. Этот термин означает упрощенный порядок для граждан бывшего СССР, предусмотренный Законом о гражданстве 1991 г. и находившийся в силе до 31 декабря 2000 г. На практике доступ к такой процедуре требовал наличия регистрации по месту жительства.

### Ст. 5 (d) 'iv', 'ix',

«(iv) право на вступление в брак и на выбор супруга;»

**155.** Браки лиц, не имеющих регистрации по месту жительства или по месту пребывания, в нарушение закона официально не регистрируются в соответствующем регионе. Государство не предпринимает никаких мер, чтобы положить конец такой практике.

**«(ix) право на свободу мирных собраний и ассоциаций;»**

**156.** В целом, это право обеспечено как законодательно, так и на практике. Единственным исключением можно считать давление, оказываемое на Общество мекхетинских турок «Ватан» («Родина»), которое защищает права мекхетинцев в Краснодарском крае. Краснодарское краевое отделение Международного общества мекхетинских турок «Ватан» было ликвидировано по решению суда от 24 июля 2002 г. Иск был подан краевым управлением Министерства юстиции РФ, которое обвинило «Ватан» в деятельности, противоречащей его уставу, на том основании, что Общество «Ватан» защищает права турок в Краснодарском крае и, следовательно, борется за их «оседание» в этом регионе, в то время как Устав организации якобы предусматривает переселение турок в Грузию; это последнее утверждение явно не соответствует действительности. Представители «Ватана» не были должным образом уведомлены о судебных слушаниях и не смогли участвовать в процессе. Суд не рассматривал фактическую деятельность «Ватана», он просто установил, что эта организация дважды получала официальные предупреждения Управления юстиции, но не привела свою деятельность в соответствие с официальными предписаниями.

**Ст. 5 (е) (i),(ii),(iii),(iv),(v)**

**«(е) права в экономической и культурной областях, в частности:**

**(i) права на труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда, защиту от безработицы, равную плату за равный труд, справедливое и удовлетворительное вознаграждение;**

**(ii) право создавать профессиональные союзы и вступать в них;**

**(iii) право на жилище;**

**(iv) право на здравоохранение, медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальное обслуживание;**

**(v) право на образование и профессиональную подготовку;»**

**157.** Теоретически, пользование всеми этими правами не может быть увязано с регистрацией по месту жительства или пребывания, и ни одно из этих прав не подлежит ограничению под предлогом отсутствия такой регистрации. На практике же только граждане Российской Федерации, имеющие регистрацию по месту жительства, имеют доступ к праву на труд, социальное обеспечение и социальное обслуживание. Права на жилище, медицинскую помощь, вступление в профсоюзы, образование и обучение значительно ограничены для человека, не имеющего регистрации по месту жительства. Так как в ряде случаев (см. раздел, относящийся к ст. 2, п. 1 (а)) отказы в регистрации по месту жительства носят дискриминационный характер на этнической почве, то же самое можно сказать и об ограничении прав.

**158.** Кроме того, в отдельных случаях людей ограничивают в экономических и социальных правах или лишают их этих прав исключительно на этнической почве. Жертвами этих нарушений становятся чеченцы по всей стране, мекхетинские турки в Краснодарском крае (вне зависимости от того, имеют ли они регистрацию по месту жительства или гражданство или нет), ингуши в Республике Северная Осетия – Алания. Государство не предпринимает никаких мер, чтобы прекратить или предотвратить такую практику. Например, в 1997-1998 гг. и весной 2002 г. в Краснодарском крае массовые увольнения затронули только турок, временно работающих на различных предприятиях края. В мае-июне 2002 г. милицейские наряды патрулировали поля в западной части Краснодарского края и задерживали турка, которые пытались начать полевые работы. В мае 2002 г. 18 турецких детей были выгнаны из муниципального детского сада в станице Новоукраинской Крымского района. В мае и июне 2002 г. муниципальные медицинские учреждения в Крымском районе открыто отказывались оказывать даже платные медицинские услуги пациентам турецкого происхождения<sup>21</sup>.

**Ст. 5 (f)**

**«(f) право на доступ к любому месту и любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования, как, например, транспорт, гостиницы, рестораны, кафе, театры и парки.»**

**159.** С сентября 1999 г. по февраль 2000 г. чеченцев в массовом порядке отказывались селить в гостиницах Москвы и Московской области. Позднее такие отказы стали спорадическими. Например, 14 апреля 2002 г. Умар Джавтаев, председатель благотворительного правозащитного НПО («СОС-Спасение») в Хасавюрте

(Дагестан), чеченец по национальности, приехал в Москву в командировку. Его отказались поселить в гостинице «Вега» и отправили в отделение милиции за разрешением. Администратор гостиницы показал Джавтаеву некую инструкцию органов внутренних дел, но отказался выдать ему копию этой инструкции. Местные власти не только не борются с такой практикой, но и поощряют ее.

#### **Ст. 6**

*«Государства-участники обеспечивают каждому человеку, на которого распространяется их юрисдикция, эффективную защиту и средства защиты через компетентные национальные суды и другие государственные институты в случае любых актов расовой дискриминации, посягающих, в нарушение настоящей Конвенции, на его права человека и основные свободы, а также права представлять в эти суды иск о справедливом и адекватном возмещении или удовлетворении за любой ущерб, понесенный в результате такой дискриминации.»*

**160.** Теоретически, права и свободы можно защищать в суде (ст. 46 Конституции, ст. 11 ГК РФ), в частности путем признания права, восстановления нарушенного права, признания акта, выпущенного государственным органом или органами местного самоуправления противоречащим закону. Закон защищает нематериальные блага, включая личное достоинство, право на свободу передвижения, неприкосновенность личности и семьи (ст. 21, 22, 23 и 27 Конституции, ст. 150 ГК РФ). Ст. 1065 ГК РФ предусматривает, что деятельность, которая может принести вред в будущем, может быть запрещена по решению суда. Но примеров, чтобы такой механизм когда-либо использовался в отношении дискриминации, нет.

**161.** Закон 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и соответствующие положения ГПК РФ обеспечивают право подать в суд иск против действия или бездействия государственных органов, общественных объединений и должностных лиц. Это можно сделать в случаях, когда 1) нарушены личные права и свободы; 2) создаются препятствия в реализации прав и свобод; 3) на человека незаконно налагаются обязанности или ответственность. Гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод; на заинтересованное лицо, действия (решения) которого обжалуются, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений).

**162.** Зафиксирован ряд случаев, когда люди защищали и восстанавливали свои права, фактически нарушенные на дискриминационной основе. Такого рода случаи обычно касаются незаконных увольнений или отказов в регистрации по месту жительства, в предоставлении статуса беженца или вынужденного переселенца. Предметом исков были просто нарушения соответствующих прав. Вопрос дискриминации как таковой в таких ситуациях роли не играет и не рассматривается судом как отдельный предмет иска. Не зафиксировано исков и судебных решений, когда какое-то постановление, требование, действие или бездействие признавалось незаконным не потому, что оно нарушало или ограничивало определенные права, а в силу своего дискриминационного характера.

**163.** Ст. 426 ГК РФ, относящаяся к институту «публичного договора», т.е. предложению со стороны коммерческой организации товара или услуги неопределенному кругу потребителей, устанавливает обязанность продавца не проводить различий между потребителями и предусматривает средства судебной защиты в случае нарушения этого положения. Примеров того, чтобы эта статья использовалась в случаях этнической или расовой дискриминации, не зафиксировано.

**164.** Теоретически, суд может напрямую использовать антидискриминационные положения Конституции и должен, соответственно, обратиться с запросом в Конституционный Суд. В некоторых случаях Верховный Суд РФ отменял решения судов более низкой инстанции, касающиеся трудовых споров, со ссылкой на антидискриминационные положения Кодекса законов о труде 1971 г. Однако, эти случаи касались не этнической или расовой дискриминации, а дискриминации по возрасту.

**165.** В части 4 ст. 15 Конституции говорится, что ратифицированные международные соглашения составляют неотъемлемую часть Российской правовой системы. Теоретически, международные соглашения могут применяться непосредственно в суде. Судебной практики такого рода, использующей антидискриминационные положения международных инструментов по правам человека, не существует.

**166.** Конституция устанавливает, что (ст. 52) «Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию»

причиненного ущерба». Ст. 53 предусматривает, что «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц». Однако действующее законодательство не предусматривает каких-либо специальных гарантий такого рода. Компенсация вреда может быть получена на общих основаниях, предусмотренных гражданским законодательством. Действующее законодательство не предусматривает компенсации за дискриминационное обращение как таковое.

**167.** Существует возможность получить денежную компенсацию за моральный вред по решению суда (ст. 151 ГК РФ). На практике, этот механизм не используется в случаях дискриминации или преследования на этнической почве.

**168.** Пленум Верховного Суда РФ, который наблюдает и анализирует судебную практику, ни разу не обращался к вопросам, относящимся к расовой или этнической дискриминации или разжиганию расовой вражды.

**169.** Административные средства для индивидуальной защиты и компенсации не предусмотрены.

#### **Ст. 7**

*«Государства-участники обязуются принять немедленные и эффективные меры, в частности в областях преподавания, воспитания, культуры и информации, с целью борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации, поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями и расовыми или этническими группами, а также популяризации целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, Декларации Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации и настоящей Конвенции.»*

**170.** Необходимость подобных мер декларируется на разных уровнях и существенные шаги в этом отношении уже сделаны, но достигнутые результаты нельзя считать достаточными.

**171.** В декабре 1999 г. Правительство РФ одобрило межведомственную программу по формированию установок толерантного сознания и профилактике экстремизма; на реализацию программы было предусмотрено бюджетное финансирование в размере 25 млн. рублей. В марте 2000 г. она была преобразована в Федеральную целевую программу на 2001-2005 годы и утверждена Постановлением Правительства РФ № 629 от 25 августа 2001 г. Программа предусматривает затраты на общую сумму в размере 397,7 млн. рублей. В течение 2001-2002 гг. эта программа поддерживала исключительно исследовательские проекты, реализуемые в первую очередь правительственными учреждениями.

**172.** В Академии Государственной службы при Президенте РФ (занимающейся переподготовкой государственных служащих) и ее территориальных отделениях есть учебные курсы, знакомящие с «основами национальной политики». Эти курсы в основном охватывают такие темы, как федерализм и управление конфликтами, а проблемы предупреждения и ликвидации дискриминации, а также защиты меньшинств, практически не затрагиваются. Помимо этого существуют экспериментальные курсы для социологов и журналистов по мультикультурализму и толерантности в МГУ и в негосударственной Московской школе социальных и экономических наук.

**173.** С 1997 г. учебный план для средних школ в обязательном порядке включает «национальный [т.е. этнический] и региональный компонент». Как правило, программа изучения региональной истории и географии включает в себя сведения об основных этнических группах данного региона, в то время как изучение прав человека, в том числе вопросов борьбы с расовой дискриминацией и нетерпимостью, остается факультативным. Эти предметы преподаются только в отдельных школах по инициативе их руководства. Хотя потребность в развитии мультикультурного образования и этнической терпимости в средней школе признается всеми, в стране все еще нет соответствующих методик преподавания и учебников.

**174.** Передачи общенациональных (федеральных) и региональных телевизионных компаний в целом не отражают многорасового и мультиэтнического характера российского общества. Телевизионные компании республик в составе РФ имеют программы вещания на языках «титовых» национальностей этих республик. Компании нескольких регионов (Самарской, Тюменской, Оренбургской областей) ограниченное время (как правило, по несколько часов в неделю) вещают на языках наиболее крупных национальных меньшинств.

## Часть III. ВОПРОСЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

### Вопросы к руководству РФ

**175.** Почему руководство РФ игнорирует дискриминационные последствия функционирования паспортной системы, в особенности регистрации по месту жительства и по месту пребывания и контроля со стороны органов милиции за соблюдением «паспортного режима»? Почему оно отказывается признать существование этой проблемы и предпринять меры по изменению ситуации?

**176.** Почему руководство РФ игнорирует то, что вследствие делегализации бывших советских граждан в Российской Федерации после принятия нового законодательства о гражданстве и о статусе иностранцев в стране формируется значительная прослойка населения, фактически поставленная вне закона, лишенная социальных перспектив и состоящая в основном из этнических меньшинств?

**177.** Почему руководство РФ смотрит сквозь пальцы на систематическую дискриминацию чеченцев в России и не предпринимает никаких мер, чтобы защитить их от преследований и притеснений?

**178.** Почему руководство РФ прямо поддерживает проводимую властями Краснодарского края политику давления на месхетинских турок и их вытеснения из России? Почему российские власти ищут «решение» «проблемы» в переселении месхетинцев в Грузию, хотя это переселение, если даже оно и произойдет, может быть только добровольным?

**179.** В чем цели государственной поддержки военизированного казачьего движения и предоставления ему специального статуса и привилегий, включая особый доступ к государственной службе?

**180.** Почему российские власти использовали два разных толкования Закона РФ «О вынужденных переселенцах» во время первой и второй военных кампаний в Чечне, в результате чего чеченцы имели право на статус вынужденного переселенца в 1994-1996 гг., но были лишены его с 1999 г. по настоящее время?

**181.** Почему российское руководство игнорирует проблемы злоупотребления властью, насилия и притеснений на этнической почве, систематически совершаемых органами милиции?

**182.** Почему российское руководство рассматривает проблемы этнических отношений как вопросы «конфликтов», «экстремизма» и «толерантности», но не этнической дискриминации и разжигания вражды? Почему оно не обеспечивает соответствующую подготовку государственных служащих, которая предотвращала бы их дискриминационное поведение?

**183.** В чем заключаются гарантии действенного подавления расистской деятельности в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» 2002 г., если этот закон повторяет определения предшествующего законодательства?

### Рекомендации

**184.** Руководство Российской Федерации должно предпринять следующие меры.

#### Законодательство, относящееся к дискриминации

**185.** Пересмотреть российское законодательство для того, чтобы обеспечить запрет, ликвидацию и наказуемость более широкого, нежели в настоящее время, круга проявлений дискриминации, в частности, ввести в законодательство определения прямой и косвенной дискриминации, а также сегрегации, подстрекательства к дискриминации, принуждения к дискриминации и поддержки дискриминации. Ввести прямой запрет дискриминации и сегрегации в таких областях, как жилищные отношения и образование всех уровней.

**186.** Внести поправки в Гражданский процессуальный кодекс РФ и в Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» 1993 г., чтобы предоставить возможность

судебного обжалования любого рода прямой и косвенной дискриминации и сегрегации как таковых (не обязательно предполагающих прямого нарушения или ограничения определенного права).

**187.** Внести поправки в процессуальное законодательство, которые позволили бы общественным организациям подавать иски, относящиеся к дискриминации и возбуждению этнической вражды, в защиту неопределенного круга лиц.

**188.** Рассмотреть внесение поправок в ст. 136, 239 и 282 УК РФ для приведения их в соответствие с требованиями ст. 1, п. 1, ст. 2, п. 1 и 4 Конвенции.

**189.** Внести поправки в Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» 2002 г. с целью ликвидации злоупотребления властью в отношении свободы слова и общественных объединений.

## **Общая политика**

**190.** Признать российское гражданство бывших граждан Советского Союза, которые имеют право на российское гражданство в соответствии со ст. 13, ч. 1 Закона о гражданстве 1991 г., особенно представителей подвергающихся дискриминации этнических меньшинств (месхетинцы, курды, армяне). Внести поправки в закон 2002 г. о гражданстве с целью облегчить доступ к получению российского гражданства для бывших советских граждан.

**191.** Предоставить легальный статус (вид на жительство) в упрощенном коллективном порядке бывшим гражданам Советского Союза, которые реально проживали на территории России на дату вступления в силу Федерального закона «О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации» 2002 г. Внести поправки в закон 2002 г. о статусе иностранных граждан, устранив из него необоснованные ограничения и дискриминационные положения и включив переходные положения, создающие основу для легализации бывших советских граждан, фактически живущих в РФ.

**192.** Принять меры по замене паспортной системы иной системой идентификации и документирования и личности, не основанной на единственном документе, удостоверяющем личность, и не привязанной к месту жительства человека. До проведения этой основной реформы пересмотреть все законы и иные нормативно-правовые акты, лежащие в основе паспортной системы. В частности, ликвидировать институт обязательной регистрации по месту пребывания, аннулировать все нормы, которые препятствуют реализации права на свободу передвижения и выбор места жительства, ликвидировать все нормы и практику, увязывающие реализацию прав и обязанностей с наличием паспорта и регистрации по месту жительства, отменить систему плановых заданий для органов милиции по привлечению к ответственности за совершение административных правонарушений, в том числе за «нарушение паспортного режима», определенного числа лиц.

**193.** Внести поправки в Закон РФ «О вынужденных переселенцах» 1993 г. и изменить соответствующую применительную практику таким образом, чтобы действительно предоставить право всем людям, ставшим или обоснованно опасаящимся стать внутри страны жертвами дискриминации, преследований, массовых беспорядков и военных действий, статуса вынужденных переселенцев без какой-либо дискриминации на основе этнической принадлежности и места жительства.

**194.** Пересмотреть политику в отношении казачьего движения, лишить казачьи организации их привилегированного статуса.

## **Защита определенных групп**

**195.** Прекратить кампанию преследования чеченцев по всей стране и наказать ее инициаторов и участников. Защитить права и свободы лиц, относящихся к чеченскому меньшинству, в частности право на свободу передвижения и выбор места жительства, право на труд и образование. Прекратить попытки насильственно вернуть или принудить к возвращению в Чечню чеченцев и положить конец созданию препятствий в получении ими личных документов. Предпринять неотложные меры по борьбе с враждебными настроениями и предрассудками в отношении чеченцев.

**196.** Прекратить кампанию преследований месхетинских турок в Краснодарском крае и наказать ее инициаторов и участников. Обеспечить ускоренную и упрощенную процедуру обеспечения легального статуса и прав людей, относящихся к этой группе. Коллективная легализация этой группы должна включать в себя 1) признание и защиту их прав собственности на недвижимость, 2) признание их российскими

гражданами в соответствии со ст. 13, часть 1 Закона о гражданстве 1991 г., 3) регистрацию по месту жительства.

### **Судебные и правоохранительные органы**

**197.** В связи с многочисленными сообщениями о фабрикации уголовных дел против лиц, относящихся к этническим меньшинствам, провести пересмотр дел по ст. 222 (незаконное передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств) и ст. 228 (незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозка, пересылка либо сбыт наркотических средств или психотропных веществ) УК РФ. Освободить и реабилитировать арестованных и осужденных по сфабрикованным обвинениям, компенсировать им причиненный вред, наказать должностных лиц, ответственных за такие фабрикация.

**198.** Незамедлительно расследовать все заявления о пытках, жестоком обращении и прочих нарушениях на этнической почве, совершаемых представителями органов власти, и обеспечить защиту жертв и свидетелей от любых форм запугивания, притеснений или оскорблений. Рассмотреть вопрос создания государственной комиссии по расследованию случаев и практики жестокого обращения на этнической почве.

**199.** Обеспечить, чтобы в официальную статистику включались данные по количеству и результатам гражданских, а также административных и уголовных дел, возбуждаемых в связи с нарушением равенства прав и возбуждения расовой, национальной или религиозной вражды.

### **Образование и профессиональная подготовка**

**200.** Пересмотреть учебные программы и методики обучения с тем, чтобы исключить положения, ведущие к формированию предубеждений, расистских взглядов и негативных этнических стереотипов.

**201.** Сделать борьбу с расизмом и дискриминацией и развитие толерантности неотъемлемыми элементами процессов подбора и обучения сотрудников правоохранительных органов и контроля за их деятельностью. Разработать и ввести в действие программы обучения и мониторинга для предотвращения дискриминационного поведения любых должностных лица, включая сотрудников правоохранительных органов.



## **ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Комментарии к официальному докладу Российской Федерации, предоставленному Комитету по ликвидации расовой дискриминации**

Цель данных комментариев заключается отнюдь не в том, чтобы выразить несогласие с официальным докладом, предоставленным Российской Федерацией Комитету. Конечно, альтернативный доклад, подготовленный Правозащитным центром «Мемориал» и другими российскими НПО, предлагает иной взгляд на ситуацию в Российской Федерации. Следовательно, чтение и сравнение двух докладов позволит в достаточной степени понять суть и ключевые моменты разногласий. Комментируя официальный доклад, мы просто пытаемся объяснить или осветить те вещи, которые могут оказаться не вполне понятными людям, не знакомым с особенностями российской политической жизни и публичного дискурса.

Ниже приведены комментарии к отдельным пунктам официального доклада и к его приложениям.

**К п. 3.** Конституция РФ (ст. 19, часть 2, предложение 2) запрещает не «расовую дискриминацию», а «ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности», что является более узким понятием, чем определение дискриминации, закрепленное в ст. 1, п. 1 Конвенции. Не понятно, может ли формулировка «государство гарантирует равенство прав и свобод» (ст. 19, часть 2, предложение 1) толковаться как четкий **запрет** дискриминации по различным признакам. В любом случае, существующая судебная практика не позволяет понимать это положение в прямом смысле. Также не ясно, применимо ли понимание «дискриминации», вытекающее из ст. 19, в случаях, когда какое-то лицо или официальный орган пользуется дискреционными полномочиями, или в ситуации осуществления официальных контрольных или надзорных функций. Таким образом, вряд ли можно утверждать, что *«данное конституционное положение находится в полном соответствии с международными обязательствами России»*.

**К п. 12.** Отдельное указание в пяти статьях<sup>1</sup> УК РФ на «мотивы национальной [этнической], расовой или религиозной ненависти или вражды» как на обстоятельства, отягчающие наказание, не несет никакого дополнительного или специфического правового смысла. Оно означает просто механический перенос положения ст. 63, часть 1, п. «е», относящегося к Общей части Кодекса, в пять статей Специальной части, посвященной конкретным преступлениям. Ст. 63, часть 1, п. «е» применима ко **всем** статьям Специальной части за исключением вышеупомянутых пяти статей, которые содержат то же самое положение.

Кроме того, официальный доклад содержит не вполне корректный перевод ст. 117 УК РФ. Русское слово «*истязания*», конечно, может быть буквально переведено как «пытки» ('torture'), но более точно оно означает причинение физических мучений. К сожалению, наказание за пытки, в том смысле, в каком этот термин употребляется в международных соглашениях (Конвенция против пыток и другие), не предусмотрено ни ст. 117, ни вообще российским законодательством.

**К п. 22.** Общеизвестным фактом, который напрямую признается даже сотрудниками Администрации Президента, является то, что Указ Президента РФ № 310 от 23 марта 1995 г. о борьбе с экстремизмом не сыграл никакой роли во внутренней политике и был забыт вскоре после его принятия. То же самое можно сказать и о Комиссии по противодействию политическому экстремизму, образованной в соответствии с Указом № 1143 от 27 октября 1997 г. Никто не в состоянии сказать что-либо определенное о результатах ее работы.

**К п. 26.** Российская миграционная политика, за исключением паспортной системы, базируется на следующей простой вещи. В течение 10 лет после распада Советского Союза российские власти не распространили советское законодательство об иностранцах на бывших граждан СССР и не ввели какие-либо особые правила касательно бывших советских граждан. Российское правительство делало вид, что этих людей просто не существует. Не было ни правовых, ни каких-либо иных ограничений на их въезд в Россию, пребывание или проживание в стране и пользование правами. После этого, в 2000 г., Российское правительство распространило часть законодательных положений, действовавших в Советском Союзе в отношении иностранцев, на бывших советских граждан, живущих в России. Новый федеральный закон о статусе иностранцев, принятый в 2002 г, не делает различий между людьми, уже живущими в России, и вновь прибывшими. На практике это означает делегализацию большинства бывших граждан СССР, которые живут в России и не получили российского гражданства, так как они по объективным причинам не могут соответствовать новым требованиям.

МВД и другие государственные органы, рассматривая часть постоянно проживающего в стране населения как «нелегальных мигрантов», ссылаются на регистрацию по месту жительства как на критерий для определения того, является ли проживание законным или нет. Требования паспортной системы, касающиеся регистрации по месту жительства или по месту пребывания, не могут заменять собой нормативной базы, определяющей статус иностранцев. Правила регистрации одинаково применимы и к российским гражданам, и к тем, кто ими не являются, так что в принципе у них не больше общего с правовым режимом для иностранцев, чем, например, у правил дорожного движения. В соответствии с действующим законодательством регистрация или ее отсутствие не является юридическим фактом, создающим какие-либо права или обязанности.

Делегализация бывших советских граждан в России является формально нейтральной в этническом отношении, но новые контрольные механизмы и санкции в основном направлены против этнических и расовых, в первую очередь «визуальных» меньшинств.

Федеральный закон «О беженцах» в основном соответствует Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. Но необходимо учесть и некоторые различия. Человек, ищущий убежища и вынужденный нелегально пересечь границу РФ, имеет право подать заявление о предоставлении ему соответствующего статуса только в течение 24 часов после пересечения границы. Человек, уже живущий в России, может претендовать на статус, только если он/она живет в стране «на законных основаниях». Эти требования являются эффективными препятствиями для ищущих убежища, которые пытаются получить статус. Кроме того, людям, пытающимся получить статус беженца или вынужденного переселенца, зачастую отказывают в доступе к соответствующим процедурам устно, без письменного отказа, который можно было бы оспорить в суде. Таким образом, к декабрю 2002 г. общее число людей, которые прибыли в Россию из стран за пределами бывшего СССР и получили статус беженцев, составляло примерно 530 человек. Статус беженца не предоставлялся бывшим советским гражданам с 1998 г. Количество тех бывших граждан СССР, которые получили статус, постепенно уменьшается, так как срок действия статуса истекает. К началу 2002 г. их было 17 тысяч человек, к июлю 2002 г. – 11 тысяч. Большинство из них – это люди, которые бежали из таких регионов Грузии, как Южная Осетия и Абхазия.

**К п. 28.** Не нужно переоценивать эффективность Комитета Государственной Думы по делам национальностей. В Думах второго (1996-99 гг.) и третьего (2000-2003 гг.) созыва этот Комитет смог подготовить законопроекты о «национально-культурной автономии» и о коренных малочисленных народах. Комитету не удалось разработать законопроекты о реабилитации в отношении отдельных репрессированных народов (общая идея реабилитации отдельных народов предусмотрена Законом РФ о репрессированных народах 1991 г.) и о национальных меньшинствах. Поправки и дополнения к уже действующим законам, разработанные Комитетом, в основном предусматривают ограничения существующих гарантий. В частности, поправки к Закону «О национально-культурной автономии» устанавливают ограничение права на создание объединений, а также дальнейшую обязательную централизацию существующих структур.

**К п. 46.** Концепция государственной национальной политики (в официальном докладе она переведена как «Основы государственной национальной политики Российской Федерации») никоим образом не может быть «одним из основных документов, регулирующих сферу национальных отношений в России». Юридический смысл Указа Президента РФ № 909 от 15 июня 1996 г., утвердившего Концепцию, заключалось именно в ее утверждении, но никто не знает, каковы юридический смысл и сила самой Концепции. Она никоим образом не связывает законодателей, не является обязательной для исполнительной власти, ее положения нельзя защищать в суде. Кроме того, принципы и понятия Концепции слишком туманны для их непосредственной реализации, посему вряд ли можно назвать этот документ «основами».

**К п. 47.** П. 47 – прекрасный образец формулировок, которыми пользуются российские официальные органы. Действительно, этнические вопросы в первую очередь воспринимаются и толкуются как «межнациональные отношения и социально-экономическое и национально-культурное развитие народов России», а не как предупреждение и ликвидация дискриминации и как защита меньшинств.

**К п. 49.** Действительно, более 60 субъектов Российской Федерации утвердили региональные программы «национально-культурного развития народов и этнических групп». Основная беда всех этих программ – их недостаточное финансирование. Например, относительно благополучная и стабильная Пермская область приняла целых три программы: на 1993 — 1995 гг., 1996 — 1998 гг. и 1999 — 2004 гг. Первая в конечном итоге была профинансирована в размере 1,5% от первоначально запланированного объема, вторая вообще не получила никакого финансирования<sup>2</sup>. Для третьей в 1999 г. были выделены средства в размере 6,5% от общего объема, предусмотренного программой. Программа национально-культурного развития на 2001 —

2005 г., принятая Администрацией Ставропольского края, до настоящего времени не получила никакого финансирования из госбюджета.

Около 80 языков национальных меньшинств или преподаются, или используются как языки обучения в государственных и муниципальных начальных и средних школах по всей стране. В основном, это не имеет никакого отношения к региональным программам. Большинство газет и вещательных компаний, работающих на языках этнических меньшинств, являются частными и не получают никаких средств из госбюджета.

**К п. 50.** Консультативные органы по этническим вопросам существуют менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Ассамблея народов России – это просто добровольное объединение, не обладающее каким-либо особым статусом или возможностями. В Москве в ноябре 1999 г. была организована телефонная горячая линия для подвергшихся дискриминации. Она была открыта Московским правительством после беспрецедентного потока жалоб от жертв «чисток», направленных против «приезжих», последовавших после взрывов жилых домов в Москве в сентябре 1999 г. С тех пор, судя по всему, эта горячая линия так и осталась совершенно неэффективной. Ее сотрудники не проявили особого желания не смогли помочь людям, пострадавшим от новых широкомасштабных кампаний в августе 2000 г. и ноябре-декабре 2002 г.

**К пп. 51-54.** В основном, публичная (государственная и муниципальная) поддержка образовательных и культурных институтов, обслуживающих этнические меньшинства, базируется на двух механизмах. Первый — это образовательные и культурные учреждения, находящиеся в собственности и в управлении государства или муниципалитетов. Второй – это «национально-культурные автономии».

Государственные или муниципальные школы, театры, музеи, фольклорные коллективы и т.д., работающие для этнических меньшинств, относительно благополучно существуют в республиках и автономных округах Российской Федерации. Они обслуживают в первую очередь так называемые «титульные» этнические группы этих регионов (такие как татары в Татарстане, башкиры в Башкортостане). Однако, в то время как этнические меньшинства (т.е. не русские) составляли примерно 18,5% населения страны в 1989 г., «титульные» группы республик и автономных округов составляли только 6,7%. Преимущество республик в этом плане заключается в их закрепленном Конституцией праве вводить свои собственные государственные языки (ст. 68, часть 2 Конституции РФ, Закон РФ «О языках народов Российской Федерации» 1991 г.) и, соответственно, особые институциональные гарантии<sup>3</sup>. Остальным предоставлены значительно меньшие возможности (см. также комментарии к п. 132 ниже). Основной недостаток этого механизма заключается в отсутствии какого-либо особого статуса и гарантий для публичных институтов, использующих языки меньшинств и обслуживающих такие меньшинства. Неизвестно, при каких обстоятельствах и после какого рода инициатив общественности власти обязаны создавать новые школы. Школы для этнических меньшинств не защищены от произвольного закрытия или реорганизации. Им не предоставлены какие-либо дополнительные возможности самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом «О национально-культурной автономии» 1996 г., «национально-культурные автономии» — это добровольные неправительственные некоммерческие организации, создаваемые этническими общественными объединениями. В «автономиях» нет индивидуального членства, они могут создаваться на местном, региональном и федеральном уровнях. Каждая автономия призвана обслуживать отдельную этническую группу и развивать ее культуру и язык. Теоретически, автономии имеют право получать государственное финансирование на реализацию своих проектов и выполнять консультативные функции для федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Механизм «национально-культурных автономий» имеет несколько явных недостатков. Закон 1996 г. об национально-культурных автономиях предоставляет более ограниченные возможности государственного финансирования и поддержки по сравнению с Федеральным законом «Об общественных объединениях» 1995 г. Государство **может** финансировать деятельность автономий, но **не обязано** делать этого. Правительство или муниципальные власти имеют право финансировать отдельные проекты, но не автономии или иной институт как таковые. В соответствии со ст. 78 Бюджетного кодекса РФ 1998 г. бюджетные средства могут выделяться неправительственным организациям только в рамках федерального или регионального закона или федеральной, региональной или местной целевой программы. Это означает, что финансироваться могут только краткосрочные проекты, а неправительственные институты, созданные для реализации долгосрочных программ, в реальности не могут рассчитывать на получение бюджетного финансирования из-за отсутствия соответствующей законодательной базы. Кроме того, ни закон, ни какие-

либо подзаконные акты не определяют, кто и как распределяет бюджетные средства, выделяемые для национально-культурных автономий.

На практике, за редким исключением, национально-культурные автономии финансирования не получают. Консультативные органы по делам национально-культурных автономий, предусмотренные законом 1996 г., так и не были созданы при региональных органах власти в субъектах федерации. Федеральный Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Правительстве РФ был создан в 1999 г., но практически не осуществляет никакой деятельности.

**К п. 59.** Правительство Москвы, вероятно, действительно «изучает возможности взаимодействия с НПО для предотвращению дискриминации». Однако, нет никаких видимых признаков того, что это действительно происходит. Более того, руководство **ни одного** из российских регионов не признает само существование проблемы дискриминации и не занимается ее разрешением. Максимум, на что можно рассчитывать в настоящий момент, это вовлечение региональных властей в «формирование установок толерантного сознания». Правительство Москвы никогда не признавало, что в городе вообще существует проблема дискриминации, и не демонстрировало готовность предпринять меры для ее предотвращения. Единственное исключение здесь — это встреча мэра Москвы Юрия Лужкова с активистами этнических организаций в октябре 1999 г. после широкомасштабной кампании преследований против переселенцев и этнических меньшинств. Мэр и другие чиновники интерпретировали эту проблему просто как должностные проступки отдельных сотрудников милиции. В любом случае, в практическом плане эта встреча так ни к чему и не привела.

**К п. 62.** Хотя содержание п. 62 не совсем ясно, формулировки в этом пункте очень характерны для российских властей. Некий инцидент, в котором была задействована милиция (органы МВД), интерпретируется как «конфликт», требующий разрешения, а не как вопрос прав человека или соблюдения закона.

**К п. 80.** П. 80 — это прекрасный пример отговорки, которой пользуются российские правоохранительные органы. Они оправдывают свое бездействие и нежелание подавлять и наказывать расовую дискриминацию и язык вражды, ссылаясь на законодательство, которое *«однако, не содержит нормативно-правового определения понятий "фашизм" и "политический экстремизм"»*. Непонятно, можно ли дать четкое нормативно-правовое определение понятиям «фашизм» и «политический экстремизм», почему расовая дискриминация и разжигание расовой ненависти должны быть названы «экстремизмом» и «фашизмом» и почему нельзя было применить уже существующие правовые нормы, касающиеся расизма и языка вражды. С 2002 г. в России существует специальное законодательство по борьбе с «экстремизмом». Оно просто повторяет предыдущие формулировки Уголовного кодекса. Возникает вопрос — что в таком случае меняется.

**К пп. 99-104.** Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации действительно представляет собой важный институт защиты прав человека в стране. Он вносит немалый вклад в развитие правового сознания российских властей и населения в целом и прилагает усилия, направленные на защиту многих уязвимых социальных категорий. Особое значение имеют доклады Уполномоченного по правам человека, посвященные проблемам регистрации по месту жительства и пыток, применяемых милицией. Однако Уполномоченный по правам человека не занимается вопросами дискриминации, защиты этнических меньшинств и языка вражды. Он также пока что никак не отреагировал на систематические преследования определенных этнических групп, таких как месхетинские турки или чеченцы. Уполномоченный по правам человека пытался создать в своем аппарате работоспособное подразделение, которое занималось бы религиозными и этническими проблемами, но практически ему это не удалось.

**К пп. 113-115.** Информации о том, проводилось ли когда-либо глубокое социологическое исследование криминальных группировок, организованных по этническому признаку, нет. Никогда не было опубликовано каких-либо надежных данных о самом существовании, масштабах и характере деятельности таких группировок. Тем не менее, милиция и прочие правоохранительные органы обычно спекулируют понятиями «этнической преступности». Такая спекуляция часто используется для того, чтобы оправдать жестокость и расовую предвзятость милиции. Пункты 113-115 являют собой хороший пример таких спекуляций.

**К п. 132.** В официальном докладе упоминается Ставропольский край как пример региональной политики, направленной на поддержку языка и культуры этнических меньшинств. Подобный выбор очень удачен, потому что ситуация в Ставропольском крае типична и для страны в целом. Действительно в регионе в декабре 1999 г. была принята программа по поддержке «национально-культурного развития» на период

2000-2005 гг. Программа не могла быть «*ратифицирована*», поскольку является актом, выпущенным губернатором края. До настоящего времени программа не получила никакого финансирования, и она не имеет ничего общего с изучением языков этнических меньшинств в школах. На самом деле в крае есть 24 муниципальных школы, в которых преподаются 5 языков этнических меньшинств, а именно ногайский, туркменский, татарский, греческий и армянский. Средняя школа в селе Горнозаводское (Кировский район), где есть небольшая грузинская община, неоднократно пыталась ввести факультативную программу по изучению грузинского языка. Идиш не преподается вообще, а в двух неправительственных воскресных школах, организованных еврейскими религиозными общинами, преподается иврит. Относительно развито преподавание ногайского и туркменского языков. Ногайцы (0,8% населения края) и туркмены (0,5%) — это тюркские этнические группы, являющиеся коренными для этого региона. Власти поддерживали преподавание их языков еще с конца 80-х годов 20 века. В 1998/99 учебном году примерно 60% учеников-ногайцев в Ставропольском край имели возможность изучать ногайский язык, и 41% учеников-туркмен — туркменский язык. Те же цифры составляли для татар — 9%, для греков — 6% и для армян (самое крупное этническое меньшинство, около 5% населения) — 3%<sup>4</sup>. В ВУЗах Ставропольского края языки этнических меньшинств не преподаются.

#### **К Приложению II о людях, бежавших из Чечни.**

К сожалению, в Приложении II полностью игнорируются такие вопросы как систематическая дискриминация чеченцев в масштабе всей страны и кампания 2002 г. по «выдавливанию» из Ингушетии чеченцев — вынужденных переселенцев обратно в Чечню (подробнее см. Приложение 4 к альтернативному докладу НПО).

#### **К Приложению III о положении цыган.**

К сожалению, официальный доклад и Приложение III сводят проблему цыган в России к вопросам их «этнокультурного развития». В Приложении III полностью игнорируются такие вопросы, как жестокое обращение милиции и фабрикация уголовных обвинений против цыган, отказы в регистрации по месту жительства, физическое насилие на расовой почве и систематические нападки в СМИ.

**К пп. 17, 47, 59.** Власти Краснодарского края не принимали каких-либо нормативных актов по региональной «политике в отношении этнических меньшинств», во всяком случае, они не рассматривают этнические проблемы с точки зрения этнической дискриминации и ее предотвращения. Администрация Краснодарского края не оказывает цыганам какой-либо специальной поддержки, более того, именно в Краснодарской крае произошло самое крупное за последние годы насильственное выселение цыган. 16 октября 2001 г. милиция депортировала около 100 цыган из Краснодара в Воронежскую область.

#### **К Приложению IV о положении турок-месхетинцев.**

В июне 1990 г. МВД СССР сообщало о 89,7 тысяч месхетинцев<sup>5</sup>, которые к тому времени бежали из Узбекистана, и на тот момент их отъезд продолжалось. Примерно половина месхетинских турок направлялась в Российскую Федерацию, и около 10 тысяч уже жили в России к 1989 г. Таким образом, число турок-месхетинцев в России оценивается между 50 и 70 тысячами.

Постановление Совета Министров СССР № 503 от 26 августа 1989 года и Постановление Совета Министров РСФСР № 220 от 13 июля 1989 года не касались никакого «расселения» месхетинцев в России. Они были посвящены мерам по облегчению экономической и социальной адаптации тех турок, которые приезжали в центральные районы России. Ничего типа «черты оседлости» для турок создано не было, и даже если бы советские власти и пытались сделать что-то подобное это, никакого правового значения это бы не имело. В Постановлении № 220 перечислялись только 6, а не 27 субъектов федерации, для которых были выделены какие-то средства из госбюджета в связи с месхетинцами. Дотации и социальные пособия, предусмотренные постановлениями правительства, были недостаточны для адаптации месхетинцев. Им выделили всего по 500 рублей на человека плюс 2000 рублей на семью, в то время как средняя месячная зарплата в СССР в 1989 г. составляла 190 рублей.

Большинство турок, прибывающих в Россию, не были охвачены Постановлениями 1989 г. Они даже не знали о существовании таких Постановлений и были вынуждены самостоятельно разрешать свои проблемы. Меньшая часть турок (примерно 13 тысяч) приехали в Краснодарский край; для сравнения — 14 тысяч (а не 1447) человек приехали в Ростовскую область.

Краснодарский край — это единственный регион в России, где месхетинским туркам в массовом порядке отказывали в регистрации по месту жительства и в предоставлении российского гражданства (подробнее см. Приложение 3 к альтернативному докладу НПО). Власти рассматривают проблему

месхетинских турок в Краснодаре как вопрос межэтнической напряженности или межэтнического конфликта. Эту ситуацию трудно объяснить просто текущими миграционными процессами. Два миллиона переселенцев, якобы приехавших в южные районы России (не только в Краснодарский край) – это люди, которые прибывали сюда в течение последних 12 лет и не только из районов вооруженных конфликтов, а из различных мест по всей России и бывшего Советского Союза. Такой масштаб внутренней миграции сравним с цифрами предыдущих десятилетий. Подавляющее большинство приехавших в Краснодарский край — этнические русские; население Краснодарского края с 1998 г. уменьшается, несмотря на миграцию. Однако турки-месхетинцы, которые приехали в регион в 1989-1990 гг. и составляют 0,3% населения, имеют слабое отношение к нынешним миграционным процессам. Возникает вопрос, почему эта «проблема» существует только в Краснодарском крае, где турки подвергаются дискриминации, а не в других регионах, где также проживает большое число месхетинцев.

Ссылки на возможную «репатриацию» месхетинцев в Грузию безосновательны. В любом случае, любое переселение может происходить только на добровольной основе. Перспективы переезда месхетинских турок в Грузию достаточно туманны. Министерство юстиции Грузии все еще работает над проектом закона о «репатриации», и неизвестно, каким будет результат. Обязательства Грузии перед Советом Европы в отношении месхетинцев не выполняются. В ноябре 2002 г. Государственный департамент разведки Грузии опубликовал доклад о месхетинцах, в котором утверждается, что их иммиграция будет угрожать национальной безопасности страны.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Российская паспортная система и последствия ее функционирования**

Российская паспортная система, представляя собой слегка модифицированную советскую паспортную систему является одним из основных инструментов этнической дискриминации в публичной сфере и источником наиболее острых проблем в этой области.

Российскую паспортную систему не следует путать с советским институтом разрешений на проживание или разрешительной регистрации по месту жительства, известным как «прописка». Паспортная система включает в себя разные институты: внутренние паспорта и обязанность граждан иметь их, признание только внутренних паспортов в качестве документов, удостоверяющих личность (за исключением отдельных категорий граждан), обязанность граждан регистрироваться по месту жительства и жить по месту регистрации, обязательную регистрацию по месту временного пребывания, административный (полицейский) контроль за регистрацией и пр. Собственно с паспортной системой тесно связаны разные системы учета: налоговая, пенсионная, военная, пенитенциарная и пр.

Конституция РФ (часть 1 ст.27) которая гарантирует каждому (то есть, гражданам и негражданам), кто законно находится в Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. По российскому закону «О праве граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах Российской Федерации» 1993 г., регистрация по месту жительства и по месту пребывания, хотя и является обязательной, носит уведомительный характер, в то время как советская прописка была разрешительной. С точки зрения закона, регистрация, не является обстоятельством, порождающим права или обязанности; регистрация и ее отсутствие не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод. По закону, отсутствие регистрации образует состав административного правонарушения, не имея для гражданина иных правовых последствий.

Закон РФ «О праве граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах Российской Федерации» 1993 г. предусматривает два типа обязательной регистрации граждан: регистрация по месту жительства и регистрация по месту (временного) пребывания. У гражданина может быть регистрация только по одному месту жительства, а регистрация по месту пребывания (подразумевается - временного пребывания) может быть произведена без снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Закон 1993 г. непосредственно касается российских граждан. Однако, согласно Конституции РФ (ст.62, п.3), на иностранных граждан и лиц без гражданства распространяется национальный режим, то есть они пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ кроме случаев, предусмотренных федеральными законами или международными договорами РФ. До 2002 г., не было ни федерального закона, ни международного договора, ограничивающего права неграждан РФ по части свободы передвижения и выбора места жительства в стране за исключением актов об отдельных территориях, закрытых для иностранцев. Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» от 24 июня 1981 г. и связанные с ним подзаконные акты применялись только в отношении граждан стран, находящихся за пределами Содружества Независимых Государств (СНГ). Таким образом, до 1 ноября 2002 г. (даты вступления в силу Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») процедуры регистрации российских граждан также были применимы к людям, прибывающим из стран СНГ.

В реальности система регистрации действует иным образом. На практике регистрация по месту жительства и пребывания ограничивает право на свободу передвижения и выбор места жительства. Технически реализация большинства основных прав и свобод оказывается обусловленной наличием регистрации. Система регистрации требует наличия активной и репрессивной по своему характеру системы полицейского контроля, работа которой тоже приводит к нарушениям прав человека.

До августа 2002 г. Постановления Правительства РФ и инструкции МВД, формально основанные на Законе 1993 г., устанавливали не предусмотренные законом ограничения и дополнительные условия регистрации, такие, как ограничения по размеру жилой площади на одного жильца с учетом вселяющихся, ограничение срока пребывания, снятие с регистрационного и воинского учета по предыдущему месту жительства и постановка на военный учет как предварительное условие новой постоянной регистрации. Постановление Конституционного Суда РФ № 4 от 2 февраля 1998 г. признало большинство этих ограничений (ограничения по срокам пребывания и по размеру жилой площади) не подлежащим

применению, но соответствующее Постановление Правительства о порядке регистрации было приведено в соответствие с этим решением только в августе 2002 г. На практике же ситуация не изменилась.

Многие регионы (субъекты федерации) устанавливают собственные дополнительные условия регистрации и ограничения, в их числе: наличие близких родственников в регионе, место жительства (к лицам, уже имеющим или имевшим прописку в регионе, предъявляются иные требования, чем к прибывающим извне), гражданство, статус жилища (в некоторых местах введен прямой запрет на регистрацию и нотариальное оформление сделок с недвижимостью для лиц, не имеющих местной прописки, а отсутствие полного оформления прав собственности приводит к отказу в прописке), специальные сборы за регистрацию, социальное положение и профессиональная принадлежность.

Даже в нынешнем виде паспортные правила оставляют исполнителям большую свободу усмотрения, которую те используют во вред заявителям. Есть ряд устойчиво сохраняющихся административных обычаев: увязка регистрации с нормами гражданского, жилищного и семейного законодательства, требование от самого гражданина снятия с учета по прежнему месту жительства, увязка основных прав с регистрацией (что прямо запрещено законом) и пр.

Сама по себе паспортная система имеет неустранимые врожденные пороки, и главный из них — жесткая связка между идентификацией личности, регистрацией и реальным проживанием в конкретном жилом помещении. Паспортная система вполне подходила для страны с полностью закрытыми границами, плановой экономикой (и плановым распределением рабочей силы), государственной собственностью на все основные блага (включая основной объем жилого фонда), а также неограниченными возможностями милиции и спецслужб. В новых условиях она перестает работать в том смысле, что помимо чьего-то желания или чьих-либо злоупотреблений в стране появляются сотни тысяч или даже миллионы человек, которые не по своей вине требованиям этой системы не соответствуют. Это люди, утратившие личные документы, особенно в момент, когда у них отсутствует регистрация, люди прибывшие из государств бывшего СССР или из российских «горячих точек» и не снявшиеся там с регистрационного и воинского учета (а это зачастую бывает технически невозможно или опасно). В наиболее уязвимом положении оказываются бывшие советские граждане без российского гражданства (или не признанные гражданами), поскольку в новых независимых государствах установлены новые системы и процедуры учета населения, новые формы документов, удостоверяющих личность и пр.

В стране складывается рынок жилья и рынок услуг, связанных с жильем — аренды и найма жилья. Однако, человек, имеющий в жилом помещении регистрацию по месту жительства (прописку), приобретает права пользователя, а его выселение и лишение регистрации помимо его воли оказываются весьма затрудненными, зачастую невозможными. Поскольку это ущемляет права собственников или владельцев жилья, они крайне редко дают согласие на регистрацию по месту жительства. Человек же, зарегистрированный по месту пребывания, оказывается по региональным правилам и сложившимся практикам серьезно ограниченным во многих правах и социальных возможностях.

Формальные и неформальные условия и ограничения, введенные как на федеральном, так и на региональном уровне таковы, что значительная часть претендентов на регистрацию по месту жительства или месту пребывания, им заведомо не соответствует. На практике институт регистрации технически становится условием использования гражданами своих прав: признания и документирования гражданства, трудоустройства, регистрации брака, участия в выборах, медицинского обслуживания, получения среднего и высшего образования, получения пенсий и пособий. Без регистрации граждане до 1999 г. не могли получать паспорта и фактически не могут это сделать в настоящее время; они не могут платить налоги, регистрировать транспортные средства, получать водительские права и т.п. Зачастую судьи не принимают жалобы и заявления у лиц, не имеющих регистрации по месту жительства.

Обязательная «регистрация по месту пребывания» предполагает, что граждане, приезжающие в какую-либо местность на короткий срок, обязаны поставить милицию в известность о своем местонахождении и получить справку о регистрации. Период, на который требуется регистрация, составляет по федеральному закону 10 дней и более, но для Москвы, Московской области и многих других регионов — три дня. Эта практика сама по себе создает для граждан большие неудобства и провоцирует злоупотребления со стороны власти. Во-первых, установленная даже федеральными правилами процедура регистрации продолжительна, трудоемка и требует затрат времени, а региональные установления делают процедуру регистрации еще сложнее. Во-вторых, единая процедура регистрации в стране отсутствует, многие приезжие оказываются в положении, когда они по независящим от них причинам не могут пройти регистрацию в установленный срок или получают отказ в регистрации, а потому попадают в категорию нарушителей. В-третьих, система регистрации по месту пребывания может функционировать только при



условии, если она подкреплена активной системой полицейского контроля и жесткими санкциями за уклонения, поскольку у гражданина в принципе нет мотивов регистрироваться кроме угрозы наказания.

«Контроль за соблюдением паспортного режима» стал для милиции одной из основных задач и основных форм деятельности. Соответствующие меры включают в себя постоянные проверки личных документов у людей и проверки жилых помещений, где могут жить незарегистрированные. Несомненным стимулом для подобных проверок является возможность вымогательства взяток или изъятия денег у задержанных. Региональные власти произвольно устанавливают санкции за нарушение регистрационных норм; на практике установление размера штрафа отдается на усмотрение исполнителя, а исполнитель на деле может не выдавать квитанцию о взимании штрафа, что провоцирует взятки и вымогательства. Также широко распространена незаконная практика изъятия паспортов в залог уплаты штрафа, причем паспорта часто теряются в отделениях милиции.

Все эти ограничения и контрольные мероприятия оказываются в значительной степени нацеленными на этнические меньшинства, происходящие с Кавказа — с Северного Кавказа в составе РФ и из независимых государств Южного Кавказа — , а также на выходцев из Средней Азии и на цыган.

Институт регистрации создает предпосылки для этнической дискриминации трех видов.

- 1) Система предоставляет ряд явных и скрытых возможностей для отказа в регистрации как по месту жительства, так и пребывания. В определенных условиях власти могут либо оказывать в регистрации лицам, относящимся к определенной этнической группе, либо создавать привилегии для определенной группы при ограничении регистрации для всех остальных.
- 2) Отсутствие регистрации используется как предлог для ограничения ряда прав граждан, и эти ограничения в ряде случаев носят выборочный по этническому признаку характер.
- 3) Контроль над соблюдением режима регистрации может носить и, как правило, носит избирательный характер. В частности, как правило, подвергаются проверкам документов на улицах люди, по антропологическому типу отличающиеся от большинства.

Кроме того, жесткий полицейский контроль и официальные заявления о борьбе с «нелегальной миграцией» (то есть, с людьми, не имеющими регистрации) имеют своим следствием также повседневную бытовую дискриминацию и исключение. Люди избегают контактов с теми, кто является наиболее вероятной целью полицейских и административных проверок, в основном с лицами, происходящими с Кавказа. Им часто отказывают в жилье и других услугах, их реже берут на работу и чаще увольняют.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Положение месхетинских турок в Краснодарском крае**

### **Резюме**

Месхетинские турки, или месхетинцы — одно из национальных меньшинств Российской Федерации. На протяжении 2002 г. турки в Краснодарском крае подвергались беспрецедентной кампании травли и преследований, запущенной региональным руководством и поддерживаемой федеральными властями. Эскалация организованной прямой дискриминации против месхетинцев как определенной этнической группы, систематическое разжигание вражды в отношении турок местной прессой, массовое вовлечение в репрессивные акции националистических военизированных организаций крайнего толка, известных как «казаки», — все это поставило ситуацию на грань массового насилия.

Месхетинские турки были советскими гражданами и прибыли в Российскую Федерацию до распада Советского Союза. Краснодарский край — единственный регион России, где месхетинцам в массовом порядке было отказано в регистрации по месту жительства (прописке), с которой на практике связан доступ к социальному обеспечению, здравоохранению, образованию, признанием прав собственности и пр. В результате турки оказались в положении, когда отрицаются их основные права человека и гражданина. Вопреки российскому законодательству их официально не признают в качестве российских граждан. Именно в этом заключается существо текущих проблем; все прочие вопросы, связанные с их предполагаемым возвращением на «историческую родину» в Грузию или в те части бывшего СССР, где они жили раньше, такие как Узбекистан, не должны отвлекать от центральной темы гражданства и реализации прав.

### **Историческая справка**

Месхетинцы, или месхетинские турки — мусульмане, говорящие на турецком языке. Они населяли приграничный регион Южной Грузии, часть исторической провинции Месхети, откуда происходит название группы. В ноябре 1944 г. по приказу Сталина приблизительно 90 тыс. месхетинцев были депортированы в Узбекистан, Казахстан и Киргизию — они оказались в списке других «репрессированных народов», таких, как крымские татары и чеченцы, считавшихся нелояльными в военное время. Большинство месхетинцев осознают себя турками, небольшая часть идентифицирует себя в качестве грузин-мусульман или месхов. До настоящего времени месхетинские турки не получили возможности вернуться в те места, откуда они были высланы, или в целом в Грузию.

В июне 1989 г. турки, жившие в Ферганской области Узбекистана (в то время — часть СССР, сейчас — независимое государство), стали жертвами массовых насильственных акций. Все месхетинцы Ферганской области (приблизительно 17 тыс. чел.) были эвакуированы в Центральную Россию по указанию советского правительства. Переселение турок в РСФСР было подтверждено Постановлением № 503 Совета Министров СССР от 26 июня 1989 г. и Резолюцией № 220 Совета Министров РСФСР от 13 июля 1989 г. В последующие полтора года более 70 тыс. турок вынужденно покинули другие регионы Узбекистана, опасаясь за свою безопасность в связи с сохраняющейся этнической напряженностью в регионе. Месхетинцы стихийно переселялись в основном в Россию и Азербайджан, небольшие группы — на Украину и в Казахстан.

В настоящее время на территории бывшего СССР, по разным оценкам, живут около 270 — 290 тыс. турок-месхетинцев, из них 80 — 100 тыс. в Казахстане; 50 — 70 тыс. России (40 — 60.000 из них относятся вынужденным мигрантам, покинувшим Узбекистан в 1989 — 1990 годах), 40 — 60 тыс. в Азербайджане, 25 — 30 тыс. в Кыргызстане, 15 -20 тыс. в Узбекистане, 5 — 10 тыс. на Украине и около 600 чел. в Грузии. Во всех этих странах турки-месхетинцы составляют почти исключительно аграрное население, занимающееся сельскохозяйственным трудом. В последние годы турки также эмигрируют в Турцию.

### **Политика правительств СССР и России по отношению к месхетинцам, прибывавшим в Россию в 1989-1990 гг.**

Переселение турок из Узбекистана в РСФСР не было подкреплено какой-либо долгосрочной программой их интеграции. Оно было одобрено Постановлением № 503 Совета Министров СССР от 26 июня 1989 г. и Постановлением Совета Министров РСФСР № 220 от 13 июля 1989 г. Оба документа предусматривали оказание материальной помощи в небольшом размере месхетинцам, переселяющимся в сельские районы Центральной России, и принятие ряда мер, направленных на то, чтобы облегчить их

экономическую и социальную адаптацию. Постановление Совета Министров РСФСР № 220 перечисляло шесть областей, где предусматривалось принятие этих мер (Белгородская, Воронежская, Курская, Орловская, Тверская (в то время Калининская) и Смоленская области, то есть те территории, куда турки уже были эвакуированы); однако, оно не содержало никаких указаний месхетинцам переселяться только в эти регионы. Турки, которые были переселены или прибыли самостоятельно в эти области, получили прописку автоматически.

Турки, которые переезжали в другие регионы России в 1989-1991 гг., как правило, тоже получали прописку, так же, как и большинство советских граждан, перемещавшихся в пределах своей страны. В частности, прописку получили месхетинцы, прибывшие в республики Калмыкию и Чечено-Ингушетию, Ставропольский край, Астраханскую, Волгоградскую, Оренбургскую, Ростовскую и Саратовскую области (то есть, регионы, не упомянутые в Постановлении Совета Министров РСФСР № 220). В целом местные власти не препятствовали туркам в получении прописки. Исключения были в Ставропольском крае и Кабардино-Балкарской Республике, где небольшим группам месхетинцев отказывали в прописке; тем не менее, в течение 90-х гг. эти люди были постепенно зарегистрированы по месту жительства. Краснодарский край остается единственным регионом в России, где турки в массовом масштабе лишены регистрации по месту жительства.

Материальная помощь, предоставленная туркам, прибывшим в шесть областей Центральной России, была в несколько раз ниже стоимости их имущества, утраченного в Узбекистане. Турки были разбросаны малыми группами по отдаленным и наиболее отсталым в экономическом отношении частям этих регионов; тем же, кто пытался найти жилье и работу в местных городских центрах, отказывали в прописке. Одноразовые выплаты и социальная помощь, предусмотренные правительственными постановлениями, оказались недостаточными для адаптации месхетинцев. Более 2/3 турок, которые прибыли в шесть регионов Центральной России в 1989 г., все еще продолжают жить там; многие из них относятся к социально маргинализированным группам местного населения с наименьшими доходами. Основной проблемой являются жилищные условия, поскольку многие жилые дома, в которые турки вселились в 1989 г., по-прежнему принадлежат местным сельскохозяйственным предприятиям, и месхетинцы не могут их продавать или реконструировать<sup>1</sup>.

### **Турки-месхетинцы в Краснодарском крае**

В настоящее время из 50 — 70 тыс. месхетинских турок, находящихся на территории России, приблизительно от 15 до 18 тыс. живут в Краснодарском крае. Более 13 тыс. турок переехали в этот регион после 1989 г.; 3 тыс. жили в Краснодарском крае до 1989 г. Их общее число составляет примерно 0,3% от пятимиллионного населения края. Преобладающее большинство месхетинцев живет в сельских районах. Они выращивают овощи на арендованных землях или приусадебных участках, занимаются мелкооптовой и розничной торговлей или сезонными работами.

Большинству турок (от 10 до 13 тыс.), прибывших в Краснодарский край после 1989 года, региональные и местные власти отказали в регистрации по месту жительства (прописке). Краснодарский край — единственный в России регион, где туркам отказывают в регистрации в массовом порядке. Отсутствие прописки означает непризнание или ограничение почти всех гражданских, политических и социальных прав. Например, из-за отсутствия прописки не регистрируются браки месхетинцев, а в свидетельства о рождении детей не вносятся данные об отцах. В тех случаях, когда мать не имеет паспорта, местные органы записи актов гражданского состояния отказывались оформлять документы о рождении детей турок. Не признаются имущественные права лиц, не имеющих местной прописки, включая турок, на приобретенные ими жилые помещения и приусадебные участки. Соответственно, их право владеть и распоряжаться жилищем и приусадебным участком ограничено. Турки не могут приобрести землю или иную недвижимость, а продать свой дом или участок могут лишь при особых обстоятельствах, с разрешения от местных властей и только в случае, если они выезжают из региона. Им не разрешается ничего строить на своих участках. Эти люди не могут официально продавать или покупать автомобили и иные транспортные средства. Месхетинцы не могут получать или восстанавливать личные документы, включая общегражданские и зарубежные паспорта.

Таким образом, турки лишены права на свободу передвижения и выбора места жительства. Они не могут выехать за пределы России, иначе как на постоянное место жительства, однако трудно представить себе соседнее государство, которое готово было бы принять их в данный момент. Они не имеют права получать или восстанавливать водительские удостоверения. Турки лишены возможности трудоустройства и не могут наниматься на работу на постоянной основе. Поэтому они получают более низкую плату за равный труд по сравнению с гражданами, имеющими прописку. Также они лишены права на оплачиваемый отпуск.

Все эти ограничения создают ситуацию, при которой турки-месхетинцы сталкиваются с повсеместными запретами, а затем подвергаются наказанию за попытку занятия обычной повседневной деятельностью с целью выживания.

Не имеющие прописки турки не получают пенсий, пособий и иных социальных выплат. Они лишены доступа к системе страховой медицины и вынуждены оплачивать все медицинские услуги по полной стоимости. Всех без исключения детей месхетинцев допускают к учебе в средних школах, но они не могут получить образование более высокого уровня.

Власти не рассматривают турок-месхетинцев как граждан Российской Федерации; они относятся к ним как к незаконно проживающим на их территории чужакам, которых они более не намерены терпеть. Однако их следует рассматривать как граждан РФ согласно части 1 ст. 13 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 года. В статье 13 говорится, что бывшие советские граждане, постоянно проживавшие в РСФСР на дату вступления закона в силу (6 февраля 1992 года), которые не отказались от российского гражданства в течение года после этой даты, признаются гражданами России. Месхетинцы постоянно проживали в РСФСР (впоследствии ставшей Российской Федерацией) на 6 февраля 1992 года, не отказались от гражданства, а, следовательно, по закону считаются российскими гражданами. Их присутствие в РФ также узаконено постановлениями Совета Министров, согласно которым они переселялись в период волнений в Узбекистане.

Не имея документов, подтверждающих российское гражданство, турки не могут участвовать в выборах и референдумах какого-либо уровня, принимать участие в местном самоуправлении, работать в качестве государственных или муниципальных служащих, а, следовательно, лишены возможности представлять свои интересы в органах местного самоуправления и не могут решать свои проблемы с помощью российской государственной системы.

Месхетинцев регулярно проверяет и штрафует милиция за отсутствие регистрации. С 1997 г. многие турки, остановленные при проверке документов и не имевшие при себе паспортов, получали в качестве наказания административный арест на срок до 10 суток. Турки также подвергаются «проверкам», которые зачастую фактически представляют собой незаконные обыски с изъятием имущества, насильственными акциям и угрозам со стороны военизированных националистических организаций крайнего толка, известных в качестве «казаков». Например, 16 апреля 2001 года большая группа казаков избила более 30 турков в станице Новоукраинская; в магазин местного жителя-месхетинца была брошена ручная граната<sup>2</sup>. 30 ноября 2001 года на хуторе Школьный Крымского района шесть турков были избиты и получили тяжелые травмы. Казаки также запугивали турок-месхетинцев и правозащитников, пытающихся их защитить.

### **Признаки расовой дискриминации**

Турки-месхетинцы в Краснодарском крае подвергаются дискриминации и становятся жертвами кампаний преследований.

Постановление № 1476 Совета Министров СССР от 24 декабря 1987 года об ограничении прописки в Крымской области Украины и Краснодарском крае применялась избирательно, почти исключительно в отношении крымских татар и турок. Из 19897 человек, обратившихся в паспортно-визовую службу Крымского района (в том числе турок) за период с 1 января 1989 года по 1 октября 1994 года, 11001 получили прописку. Из 8479 турок, обратившихся за пропиской в тот же период получили ее только 14 человек. Иными словами, турки составили 92,5% всех, кому было отказано в прописке в Крымском районе. Такая же ситуация имела место и в Абинском районе: в 1989-94 годах из всех, кого местная милиция считала «вынужденными переселенцами», только туркам отказали в прописке<sup>3</sup>.

Власти Краснодарского края систематически выделяют турок-месхетинцев в своих постановлениях как особую категорию, выделяемую по этническому признаку, и устанавливают для них особый режим регистрации. 12 февраля 1992 года Малый Совет (президиум регионального законодательного собрания) Краснодарского края издал Решение № 97, установившее для турок временный ограничительный режим<sup>4</sup>. 24 апреля 1996 года Законодательное собрание Краснодарского края приняло Постановление № 291-П, в соответствии с которой взрослые месхетинцы были обязаны каждые три месяца проходить особую процедуру регистрации и платить за получение регистрационных свидетельств<sup>5</sup>. Эти свидетельства позволяли туркам ставить на учет свои транспортные средства на соответствующий период времени и получить работу на короткий срок (не более двух месяцев). С июня 1997 года региональные власти стали регистрировать месхетинцев только на период 45 дней, как прибывших на короткий срок иностранцев, и взимать за каждую регистрацию сумму, эквивалентную 33 долларам США с человека. Только в январе 2000 года срок временной регистрации для турок был продлен специальным указом губернатора до 8 месяцев. Позднее, в августе 2000 года турки получили перерегистрацию еще на 5 месяцев. Решением краснодарского

губернатора от 12 марта 2001 года туркам было разрешено получить временную регистрацию по месту пребывания на срок до 1 года. Удостоверения временной регистрации не дают никаких социальных прав, они лишь временно защищают людей от штрафов за «нарушение паспортного режима» и не позволяют устраиваться на постоянную работу.

20 февраля 2002 г. Законодательное Собрание края приняло Постановление «О дополнительных мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев, временно проживающих на территории Краснодарского края» № 1363-П<sup>6</sup>, подтвердившее особый статус турок в регионе. Он вводит полный запрет на регистрацию по месту жительства для «лиц без гражданства», предусматривает более интенсивные проверки паспортов и регистрации и требует более жесткий административный контроль за землепользованием в местах «компактного проживания этнических групп». Этот документ, как и все предыдущие нормативные акты в отношении турок-месхетинцев, определенно воспринимается и интерпретируется так, словно месхетинцы находятся на территории России лишь транзитом, на них не распространяется российское законодательство и для них устанавливается особый режим. Постановление было отменено в конце 2002 г., когда вступил в силу Федеральный Закон «О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации», установивший более строгие ограничения в отношении людей, не рассматриваемых как граждане РФ.

Совершенно определенно местные власти подходят избирательно к рассмотрению заявлений о регистрации по месту жительства: туркам всегда отказывают в прописке в отличие от граждан других национальностей, которые в меньшей степени страдают от введенных ограничений на регистрацию. В 1997-1998 гг. массовые увольнения людей, не имевших местной прописки, коснулись исключительно турок, которые работали на временной основе на различных предприятиях Крымского и Абинского районов. В марте и апреле 2002 г. турки были в массовом порядке также уволены с предприятий Темрюкского и Анапского районов и города Новороссийска<sup>7</sup>. Подворные обходы и проверки паспортов, штрафы за отсутствие регистрации, за «незаконную торговлю» и за «незаконный захват земли», арест имущества в обеспечение выплаты штрафов — все это применяется только в отношении турок и курдов в Крымском, Абинском и Анапском районах<sup>8</sup>. В мае-июне милиция патрулировала поля в Крымском, Абинском, Анапском, Темрюкском районах и в Новороссийске и задерживала месхетинцев, которые пытались приступить к работе. К примеру, 23 мая 2002 г. несколько десятков турок были задержаны на полях в Анапском районе и Новороссийске и посажены в камеры<sup>9</sup>. В мае 2002 г. 18 турецких детей были отчислены из муниципального детского сада в станице Новоукраинской Крымского района<sup>10</sup>. В мае и июне 2002 г. муниципальные поликлиники в Крымском районе открыто отказывали в медицинской помощи пациентам турецкой национальности<sup>11</sup>.

Краснодарское краевое отделение Международного общества месхетинских турок «Ватан» было ликвидировано решением суда 24 июля 2002 г. Иск о ликвидации был подан краевым Управлением Министерства юстиции РФ, которое обвинило «Ватан» в деятельности, противоречащей его уставным целям. Это обвинение обосновывалось таким образом, будто «Ватан» защищал права турок в Краснодарском крае и тем самым способствовал их «оседанию» в регионе, в то время как Устав «Ватана» предусматривает в качестве цели организации только переселение турок в Грузию; последнее не соответствует действительности. Представитель «Ватана» не был надлежащим образом информирован о судебном заседании и смог участвовать в процессе. Суд не изучал деятельность «Ватана» по существу, он просто констатировал, что организация трижды получала официальные предупреждения Управления юстиции, но не привела свою деятельность в соответствие с официальными предписаниями.

Военизированные казачьи формирования проводят массовые подворные проверки паспортов также исключительно против турок. При этом они угрожают месхетинцам и совершают насильственные акции. 31 марта 2002 г. 150 казаков пытались выселить две месхетинские семьи из поселка Нижнебаканского (Крымский район), но их остановили местные турки<sup>12</sup>. 28 июня 2002 г. группа из приблизительно 200 казаков прибыла в село Киевское, где месхетинцы начали голодовку протеста. Многие турки из других населенных пунктов тоже собрались в селе, чтобы поддержать своих, и ситуация оказалась на грани столкновения, которое предотвратило вмешательство оказавшихся на месте правозащитников и просто местных жителей, старавшихся не допустить конфликта.

### **Разжигание этнической вражды**

Высшие должностные лица Краснодарского края регулярно делают публичные заявления о том, что они создадут для месхетинцев и других «нелегальных мигрантов» невыносимые условия жизни, чтобы вынудить их уехать из региона.

На региональном совещании чиновников краевого и районного уровней, прошедшем в Абинске 18 марта 2002 г., губернатор Краснодарского края Александр Ткачев говорил следующее: «Мы должны защищать свою землю и коренное население... Когда мы имеем несколько тысяч курдов, несколько тысяч турок, особенно, локально проживающих на территории Крымского, Абинского районов, и в целом, по краю... В результате наших послаблений, я уверен, что в крае в течение десяти лет может подняться иная этнографическая ситуация... Это – казачья земля, и все об этом должны знать... Здесь наши правила игры...»<sup>13</sup> Относительно турок Ткачев высказывался таким образом: «По различным оценкам, в крае сегодня проживает от 15 до 20 тысяч турок-месхетинцев, что является очень серьезной проблемой. Я говорю, обращаясь к ним: не забывайте, что вы гости на нашей земле. Рано или поздно нам с вами придется проститься. Сегодня идет вытеснение исконно русского казачьего населения из казачьей сферы, некоторые "гости" промышляют воровством, продажей наркотиков. ... Большинство турок-месхетинцев не желает уезжать с нашей территории. Я думаю, будут подключены все механизмы и давления, и убеждения для того, чтобы количество выезжающих «гостей» увеличивалось с каждым годом. Более того, надо сократить и число приезжающих, кстати, не только турок, но и азербайджанцев, курдов и др.»<sup>14</sup>

«Есть международная договоренность о выселении турок-месхетинцев в Грузию, на историческую родину. Но дело в том, что они не хотят туда возвращаться. Мы намерены защищать Кубань ото всех, кто запомнил, что он здесь гость и вести себя должен соответствующим образом, не злоупотребляя гостеприимством.»<sup>15</sup>

Краевые и местные средства массовой информации, целиком контролируемые властями, прямо поддерживают взгляды и политику администрации региона в отношении мигрантов, этнических меньшинств и месхетинских турок как отдельной группы. Месхетинцев описывают как временное население, или как «нелегальных иммигрантов», как группу, чье присутствие приносит региону вред. Местная пресса изображает турок как «криминальное» этническое меньшинство и «пятую колонну» иностранных разведывательных служб.

Ниже приводится пара типичных суждений местной прессы о турках.

«Переселенцы социально не адаптированы, две трети из них проживают в крае без законных оснований, занимаясь нелегальным бизнесом. По данным ГУВД края, в тех районах Краснодарского края, где компактно проживают турки-месхетинцы, резко усилился незаконный оборот наркотиков и оружия. Кражи с полей стали настоящим бедствием. Случаются и более страшные преступления — убийства, изнасилования детей и стариков. Турецкое население почти не вносит вклада в бюджет края и районов. ... Ситуация усугубляется тем, что турки-месхетинцы достаточно агрессивно требуют предоставить им права наравне с местным населением. Лидеры турецкого общества "Ватан" обращаются во все международные организации, требуя дать им возможность участвовать в выборах, а также отменить регистрацию на территории Краснодарского края, чтобы турки могли без ограничений жить в любом населенном пункте Кубани...»<sup>16</sup>

«Мы уже не первый раз поднимаем тему проживания лиц без гражданства — турок-месхетинцев, армян, азербайджанцев и т.д. А в этот раз отмалчаться — значит дать понять, что многие средства массовой информации поддерживают требования тех, кто незаконно проживает в крае и творит немало безобразий. Достаточно поговорить с любым жителем Крымского района, чтобы понять — место там, как на вулкане, и жерло этого вулкана с каждым днем становится все шире и шире, засасывая все новые и новые жертвы. И чаще всего этими жертвами становятся русские люди. Люди, которые не только приютили в свое время беженцев из бывшего СССР, но и делились последним куском хлеба, постельными принадлежностями. Но вот бывшие беженцы окрепли, пустили корни, и мы воочию убедились в том, чего они стоят. Нет! Они не отблагодарили русских, у них не было такого желания. У них было одно стремление — сесть на шею, стать подлинными хозяевами чужой земли. И они этого добиваются любыми путями.

Еще лет десять назад на Кубани проживало несколько сот турок-месхетинцев. Теперь их, по официальным данным, двадцать пять тысяч. Сколько в действительности, не знает никто. Значительно увеличилось количество армян, азербайджанцев, чеченцев... Понимая, что лучше места не найти, наши «гости» начинают не только просить, но, чаще всего, требовать, причем эти требования с каждым годом становятся все настойчивее. Ну, а когда ничего не помогает, а администрация края проводит жесткую политику в отношении лиц, незаконно проживающих на Кубани, то в ход идут и политические меры, как, к примеру, была организована голодовка в селе Киевском Крымского района... Теперь о том, чего добиваются лидеры общества «Ватан». Прежде всего — жить на территории Краснодарского края, и не где-нибудь в захолустье, а именно в Крымском районе, а еще лучше — на Черноморском побережье. А если нам такого не позволят, то мы оповестим весь мир о том, что на Кубани проводится политика этнических чисток (вспомните Косово, там тоже все так начиналось)»<sup>17</sup>.

## Развитие ситуации в Краснодарском крае в последнее время

Давление на месхетинцев резко усилилось начиная с зимы 2001/2002 г. Краевые власти наложили новые ограничения на свободу передвижения и выбор места жительства и ведут кампанию травли против жителей края, не имеющих регистрации, которых они называют «нелегальными мигрантами». Новый краевой Закон «О пребывании и жительстве на территории Краснодарского края» № 460-КЗ от 11 апреля 2002 г. вводит разрешительный порядок регистрации по месту жительства и пребывания.

Высшие должностные лица Краснодарского края регулярно делают публичные заявления о том, что они создадут для месхетинцев и других «нелегальных мигрантов» невыносимые условия жизни, чтобы вынудить их уехать из региона. Многим туркам в западной части края независимо от их прописки отказали в аренде участков земли у местных сельскохозяйственных предприятий. Месхетинцам также мешают продавать овощи с собственных приусадебных участков. Местные власти отказываются выдавать справки о владении приусадебными участками, а милиция штрафует продавцов за «незаконную торговлю». Турок также штрафуют за «незаконный захват» собственных приусадебных участков и жилых домов, приобретенных 12-13 лет назад. Турки обычно не могут платить подобные административные штрафы, и местные суды налагают арест на имущество (включая скот, запасы еды, посуду) десятков семей. В последнее время в рамках антитурецкой кампании отмечались отказы в медицинской помощи и в приеме детей в детские дошкольные учреждения.

Туркам систематически отказывают в доступе к правосудию: местные судьи под различными надуманными предлогами отказывают месхетинцам в возбуждении судебных дел.

В марте и июне 2002 года губернатор края объявил о кампании массового выдворения «незаконных мигрантов», и по крайней мере две семьи курдов в апреле были депортированы в соседнюю Ростовскую область. Власти используют в качестве дополнительной полицейской силы ультранационалистические по идеологии военизированные казачьи формирования. В настоящее время месхетинцы регулярно подвергаются подворным обходам и штрафам<sup>18</sup>. Иногда это делает милиция совместно с казаками, иногда казаки сами проводят свои антитурецкие «проверки».

В отчаянии несколько месхетинцев — жителей села Киевское 22 июня 2002 г. объявили голодовку в знак протеста против преследования и травли. 1 июля голодовка была приостановлена. Региональные власти оказали сильное давление на участников этой акции и пригрозили им наказанием. Экстремистски настроенные казачьи формирования также угрожали насилием в отношении турок.

Летом 2002 г. туркам разрешили временную регистрацию сроком на три месяца. Когда она истекла в ноябре, власти не предусмотрели ее продления. После этого турок опять подвергли массовым проверкам «паспортного режима». Многие люди были оштрафованы и задержаны.

## Позиция федеральных властей

Усиливающиеся дискриминация и травля турок-месхетинцев, организованная и проводимая краевыми властями, полностью игнорируется федеральным правительством. Федеральные власти также выразили готовность выдворить турок-месхетинцев из России. Александр Ткачев неоднократно заявлял, что его планы избавиться от «мигрантов» поддерживает президент Владимир Путин. Со стороны Кремля не было поступило ни четкого подтверждения, ни опровержения этих заявлений. Будучи в Краснодаре в конце мая, заместитель главы президентской администрации несколько раз публично заявил, что между федеральным правительством и региональными властями нет разногласий по вопросам миграции. Совет Федерации (верхняя палата Федерального Собрания РФ) принял 10 июля 2002 года заявление о миграции и этнической ситуации в Краснодарском Крае. В этом заявлении содержится призыв к массовой депортации лиц, не имеющих гражданства и местной регистрации, к возвращению турок-месхетинцев в Грузию и к переселению некоторых групп мигрантов и этнических меньшинств в центральные и северные регионы страны.

Между тем, российское руководство официально признавало, что месхетинцы в Краснодарском крае подвергаются дискриминации. Доклад Российской Федерации «О выполнении положений Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств» (март 2000 г.) содержит следующий абзац<sup>19</sup>: «На протяжении 1998-1999 гг. в прокуратуру Краснодарского края периодически обращались представители краевого отделения международного общества турок-месхетинцев "Ватан" по поводу окончательного определения статуса проживающих на Кубани лиц этой этнической группы. Органы законодательной власти края неоднократно принимали нормативные акты, направленные на ограничение прав турок-месхетинцев, переселившихся в Россию из Киргизии, при регистрации по месту жительства и приобретении жилья. После

принятия мер прокурорского реагирования все эти антиконституционные акты были приведены в соответствие с федеральным законодательством»<sup>20</sup>.

### Судебная практика

За последние 13 лет обращения месхетинцев в суд в Краснодарском крае с целью защиты своих прав не носили массового и организованного характера; общее число дел едва ли превышает 200. В нескольких десятках случаев турки выигрывали дела по трем вопросам: о признании права собственности, о регистрации по месту жительства и о признании юридического факта постоянного проживания в России с 1989 г. Тем не менее, это не оказывает никакого позитивного воздействия на ситуацию, в частности, потому что решения судов не исполняются, потому что российская судебная система не основана на прецедентном праве и не предусматривает защиты прав неопределенного круга лиц. Наиболее серьезным препятствием для турок в деле судебной защиты их прав выступают социальные условия, поскольку турки живут в удаленных сельских районах, многие из них в недостаточной степени владеют русским, а судебные пошлины оказываются для них слишком высоки. Местные власти различными способами оказывают давление на турок, мешая им обращаться в суд, и на местных адвокатов, препятствуя им представлять месхетинцев в суде. В последние годы суды также зачастую отказываются принимать к рассмотрению иски и жалобы под различными произвольными предлогами. Например, судья Крымского районного суда Т.Литвиненко в 1999 г. оставила без рассмотрения заявление Р.Таштанова о признании права собственности на жилой дом. Предлогом было «отсутствие доказательств того, что продавец отказался от регистрации сделки», хотя Таштанов представил справку из милиции о том, что прежний владелец давно выехал из края. В 2000 г. Крымский районный суд не принял к рассмотрению жалобу Х.Умарова. Последний обжаловал отказ паспортно-визовой службы Крымского района зарегистрировать по месту жительства в его собственном доме его жену и сына, хотя его российское гражданство и права собственности на дом были официально признаны и удостоверены.

С 1997 г. местные суды зачастую выносят решения не в пользу истцов со ссылкой на региональное законодательство, хотя они обязаны применять федеральное законодательство. Хатидже и Абдулкерим Ахмедовы, живущие в Абинске, обратились в районный суд с жалобой на действия паспортно-визовой службы, отказавшей им в регистрации по месту жительства в собственном доме. 22 мая 1997 г. районный суд со ссылкой на региональный закон о регистрации по месту жительства признал жалобу Ахмедовых необоснованной на том основании, что Ахмедовы не являются гражданами РФ, а закон ограничивает регистрацию неграждан. Через два года дело Ахмедовых достигло Верховного Суда РФ. Коллегия по гражданским делам ВС РФ в качестве надзорной инстанции рассмотрела жалобу и признала, что решение не было основано на законе и что вопрос о принадлежности Ахмедовых к гражданству РФ не был изучен судом первой инстанции. 20 июня 2000 г. вновь рассмотрел жалобу Ахмедовых и постановил, что их жалоба подлежит удовлетворению. Это решение было подтверждено краевым судом 10 августа 2000 г. Таким образом, одно успешное дело, повлекшее обращение в Верховный Суд, из-за сопротивления местной судебной системы заняло 37,5 месяцев и не оказало позитивного влияния на ситуацию в целом.

В некоторых случаях решения суда, в основном по делам о регистрации по месту жительства, не были исполнены милицией. Например, 23 февраля 1998 г. Крымский районный суд обязал паспортно-визовую службу Крымского района зарегистрировать по месту жительства Фермана Пашаева (жившего на хуторе Адагум Крымского района с 1990 г.), на паспортно-визовая служба не исполнила этого решения до настоящего времени.

В последние годы некоторые турки пытались установить в судебном порядке юридический факт их постоянного проживания в России в 1992 г. и тем самым добиться от паспортно-визовой службы признания их российского гражданства. В ряде случаев судьи отказывались под различными предлогами от рассмотрения таких заявлений. Например, в марте 2001 г. судья Крымского районного суда отказался принять к рассмотрению заявления об установлении факта постоянного проживания в России Зухры и Мустафы Эминовых на день вступления в силу российского закона о гражданстве. Предлоги были следующими: заявители не предоставили доказательств проживания в России до 1992 г. (хотя это и должно было быть предметом рассмотрения в суде), месхетинцы являются временными жителями Краснодарского края, а потому их статус должен определяться особо. После последовавшего в июне 2001 г. аналогичного отказа краевого суда принять заявление к рассмотрению, Эминовы, которые оказались лишенными доступа к правосудию, подали жалобу в Европейский Суд по правам человека в соответствии со статьями 6 (1), 13 и 14 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и в настоящее время ожидают решения.



Между тем, к августу 2002 г. по 26 месхетинским заявлениям судами были признаны юридические факты постоянного проживания на территории России на 6 февраля 1992 г. для последующего признания российского гражданства. Крымская паспортно-визовая служба отказалась выдать этим людям паспорта граждан РФ. Один из них, Лачин Айдынов обратился с жалобой на этот отказ в районный суд, суд отклонил жалобу 6 мая 2002 г. Спустя месяц краевой суд подтвердил это решение.

#### **ПРИЛОЖЕНИЕ 4. О положении чеченцев в России**

Настоящая справка составлена на основе информации, собранной юристами Сети «Миграция и право»<sup>1</sup>, работающей в рамках проекта Правозащитного Центра «Мемориал» и оказывающей правовую помощь всем категориям мигрантов в 46 регионах РФ. Большая часть приведенных ниже сведений была опубликована в составленном в мае 2002 г. С.А.Ганнушкиной докладе «О положении в России жителей Чечни, вынужденно покинувших ее территорию»<sup>2</sup>. В данной справке приведено несколько наиболее типичных выбранных из баз данных Сети.

#### **Предоставление статуса вынужденного переселенца**

Получение лицами, вынужденно покинувшими Чечню, (далее — внутренне перемещенными лицами — ВПЛ) статуса вынужденного переселенца, составляет для них одну из важнейших проблем. Во-первых, статус вынужденного переселенца – это единственное, что дает людям, покинувшим Чечню, надежду получить минимальную поддержку государства, а также служит некоторой гарантией реализации их социальных прав. Важно отметить, что никаких нормативных актов о помощи жертвам второй волны военных действий в Чечне принято не было. Во-вторых, лица, получившие статус вынужденных переселенцев, в гораздо меньшей степени подвергаются притеснениям и преследованиям со стороны органов милиции. Им легче получить регистрацию (прописку), т.е. на новом месте легализовать свое проживание, если такое выражение допустимо в отношении граждан России, не покидавших территории страны своего гражданства.

За период 1991-1996 года, т.е. до и во время первой войны в Чечне, статус вынужденного переселенца был предоставлен около 150 тысячам ее жителей. С октября 1999г. по конец 2001 г., то есть во время второй военной кампании, статус вынужденного переселенца получило только 12464 покинувших Чечню лиц. При этом, по официальным данным, по так называемой «форме № 7» (прибывшие при чрезвычайной ситуации) было зарегистрировано 568449 граждан, прибывших из Чечни. В частности, в Республике Ингушетии, принявшей число беженцев, сравнимое с численностью собственного населения, статус был предоставлен всего 89 лицам. В Республике Северная Осетия — Алания с сентября 1999 года по апрель 2002 г. по форме №7 было зарегистрировано 7710 человек (3398 семей). А статус вынужденного переселенца получили всего 9 человек, среди них нет ни одного чеченца. Москва, куда бегут лояльно расположенные к власти чеченцы, сочла возможным предоставить статус всего 157 лицам. Более четверти всех получивших статус вынужденного переселенца приходится на Ставропольский край – 3250 человек.

Министерство по делам федерации, национальностей и миграционной политике признало, что «подавляющее большинство получивших статус составляют лица не титульной национальности», т.е. не чеченцы<sup>3</sup>. Основанием отказа чеченцам в предоставлении статуса служит «отсутствие признаков и обстоятельств, предусмотренных ст.1 Закона РФ "О вынужденных переселенцах"». Таким образом, в настоящее время термин «вынужденный переселенец» интерпретируется иначе, чем в 1996 году, когда «массовые беспорядки» признавались основанием для предоставления статуса. Есть прямые подтверждения со стороны сотрудников миграционных органов того, что ими были получены указания не предоставлять этническим чеченцам статус вынужденного переселенца, поскольку они не являются жертвами преследований по этническому, конфессиональному или политическому признаку. В отдельных регионах делается исключение для членов смешанных семей или тех немногих, кто может документально доказать свою приверженность российской власти, непосредственное сотрудничество с ней во времена Завгаева и наличие преследований со стороны мусульманских фундаменталистов или бандитов.

По рассказу юриста Сети Татьяны Жаровой из Астрахани, отказ в статусе вынужденного переселенца получила семья из шести человек — М.А Мацаев и Я.Р. Ахметханова и ее четверо несовершеннолетних детей — выехавшая из Чечни в июле 2000 года. Только в марте 2001г. были зарегистрированы их ходатайства о признании вынужденными переселенцами. В ходатайствах причиной выезда из Чечни были указаны угрозы со стороны боевиков-ваххабитов, неприемлемость ваххабитской интерпретации ислама и уклада жизни, принуждения к сотрудничеству с бандитами. Решением миграционной службы от 21 июня 2001г. им было окончательно отказано в получении статуса вынужденного переселенца по причине несоответствия сообщенных причин выбытия с прежнего места жительства обстоятельствам, предусмотренным Законом РФ «О вынужденных переселенцах». Такой случай не единичен, когда чеченцы сообщают о преследованиях по социальному или конфессиональному признаку со стороны боевиков, то их показаниям просто не придают значения, считая их дешевой уловкой.

Супруги Т.З. Макаева и Х.М. Ясаев и трое их маленьких сыновей в ноябре 1999г. во время бомбардировок Грозного бежали в Ингушетию и были направлены миграционной службой в Воронежскую область. В предоставлении статуса вынужденных переселенцев им было отказано, и судебное обжалование отказа в 2001 — 2002 гг. также оказалось безуспешным. В процессе судебного разбирательства выяснилось, что миграционные органы Воронежской области ссылаются на письмо Министерства по делам федерации, национальностей и миграционной политике от 23.05.2001г. № 08-3757, в котором говорится: «Предоставление гражданам статуса вынужденного переселенца в связи с опасением пострадать в результате проведения контртеррористических мероприятий на территории ЧР, а также в связи с массовыми нарушениями порядка без учета вышеуказанных обстоятельств выбытия с прежнего места жительства, недопустимо, так как не предусмотрено законом. Кроме того, проведение контртеррористических мероприятий не может рассматриваться как массовое нарушение общественного порядка, поскольку эти мероприятия направлены на восстановление общественного порядка.» Протокол № 2, приобщенный к делу Макаевой, показывает, что из подавших ходатайство о предоставлении статуса вынужденного переселенца граждан, покинувших Чечню, не получили его только чеченцы.

Семья Г.М. и Т.С. Гичибаевых, расселена в ЦВР «Серебряники» Тверской области. Их покойный отец был чеченцем, а мать — русская. Родители записали сыновей чеченцами, а дочерей русским. Мать и ее родные дети подали ходатайства о предоставлении им статуса вынужденных переселенцев. В результате женской половине семьи статус был предоставлен, а мужская — получила отказ. Аналогичный факт приводит юрист из Таганрога Николай Трофимов. В смешанной семье Батукаевых русская мать и несовершеннолетняя дочь получили статус, в то время как отцу семейства в нем было окончательно отказано.

В относительно лояльной к мигрантам Саратовской области, по сообщению юристов Жанны Бирюковой и Валентины Молоковой, всем русским, прибывшим из Чечни в период второй военной кампании, статус вынужденного переселенца был предоставлен, тогда как в тех же обстоятельствах чеченским семьям Хадисовых, Тайсумовых, Шамиловых, Юнусовых, Яхьяевых и др. территориальный орган Минфедерации в статусе отказал. Суд, рассматривавший жалобы на действия территориального органа, оставил его решение в силе.

В Пензенской области, по информации юриста Сети Нины Ефремовой, вынужденной переселенки из Чечни, получившей статус в 1995г., и возглавляющей большую и активно работающую организацию переселенцев, около пятисот этнических чеченцев, прибывших в начале 2001 года, получили отказ в статусе. Попытки Нины Ефремовой и ее коллег отстоять интересы этих людей в судах, оказались безуспешными.

Часто миграционные органы отказываются регистрировать поданные ходатайства, т.е. отказ происходит на первой стадии процедуры, до их содержательного рассмотрения. Есть много свидетельств того, что ходатайства не только не регистрируются, но и попросту не принимаются, что означает полное отсутствие доступа к процедуре его определения. По информации, полученной от юриста Сети Светланы Тарасовой и руководителя переселенческой организации Лидии Наумовой, на территории Волгоградской области проживает более 5 тысяч ВПЛ из Чечни, значительная часть из них прибыла в 2001 г., но ходатайство о предоставлении статуса вынужденного переселенца смогли подать только 12 человек, а получили его всего — 9 человек.

В судебном порядке удается добиться только единичных положительных решений.

В Вологодской области, по сведениям юриста Сети Татьяны Лындрик, суды всем прибывшим из Чечни в 1999-2002 гг. отказали в удовлетворении жалоб на отказ в предоставлении статуса вынужденного переселенца. Показательным примером служит дело Малики Атахановны Тагаевой. Территориальный миграционный орган отказал ей и ее пятерым несовершеннолетним детям в возрасте от 2 до 10 лет в регистрации ходатайства о признании вынужденными переселенцами. Это решение обжаловалось в апелляционной комиссии ФМС, которая его оставила без изменения. Суд своим решением также отказал ей в удовлетворении жалобы, не приняв во внимание, что дом Тагаевой полностью разрушен, а в Чеченской республике она может подвергнуться преследованиям по признаку национальности и вероисповедания, как со стороны федеральных сил, так и со стороны самих чеченцев.

Валентина Шайсипова, юрист Сети в Тамбовской области, сообщает, что за период с января 2001 года в судебном порядке за одним лишь исключением никому из выходцев из Чечни статус вынужденного переселенца не был предоставлен, в том числе, С.В. Астаеву, С.С. Байсангурову, С.Э. Яскаеву, располагавшим доказательствами, свидетельствующими об опасности дальнейшего их пребывания на территории Чечни. Статус не предоставили и после обращения в кассационную инстанцию.

Отказы судов в удовлетворении жалоб этнических чеченцев на непредоставление им статуса вынужденного переселенца отмечает юрист Сети Ирина Некрасова из Екатеринбурга. В частности, Наталья

Эстиминова, занимавшаяся активной правозащитной деятельностью не смогла добиться предоставления статуса в судебном порядке, несмотря на поддержку юриста и твердого намерения добиться реализации своего права. В Курганской области известному адвокату Сергею Саласюку не удалось добиться в судебном порядке удовлетворения жалобы на отказ в предоставлении статуса Бувади Нуцулханову и другим чеченцам.

Случается, что судом принимается положительное решение о предоставлении статуса вынужденного переселенца, однако территориальные миграционные органы далеко не всегда их выполняют. Примером служит дело Нурбики Магомадовой, которая в августе 1999 года, приехала на территорию Саратовской области. Решением территориального органа миграционной службы в предоставлении статуса вынужденного переселенца ей было отказано. На протяжении 2 с лишним лет дело по жалобам Магомадовой трижды рассматривалось в судах и принимались положительные решения. Только в конце 2001 года ей было выдано удостоверение вынужденного переселенца.

В Москве аналогичная ситуация сложилась вокруг семьи Зейнап Байсаевой, в дом которой в пос. Самашки попал снаряд, что привело к тяжелым ранениям и смерти нескольких членов этой семьи. Зейнап Байсаева и ее племянница Мадина, лишившаяся глаза и нуждающаяся в постоянном наблюдении и лечении в Институте глазных болезней им. Гельмгольца, проходят сейчас третий круг определения статуса в судебном порядке. Суд первой инстанции принимает положительное решение, которое обжалуют миграционные органы Москвы, дело возвращается на пересмотр, снова принимается решение и снова обжалуется. Московский городской суд по закону в состоянии сам рассмотреть дело и принять решение, однако предпочитает направить дело третий раз по одной и той же орбите.

Каждый случай предоставления статуса по решению суда требует огромных усилий самих мигрантов, которым приходится отстаивать очереди, чтобы подать заявление, проводить часы в ожидании начала слушаний, проходить через унижения со стороны представителей миграционных служб, а порой и судей. Федеральный судья, г-жа Макарова из Мещанского суда г. Москвы, в судебном заседании обращаясь к присутствующим, называла их «лицами кавказской национальности» и утверждала, что не может «вынести их в зале в количестве, большем четырех». Часты упреки жителей Чечни в том, что они «понаехали», «убивают в Чечне наших сыновей» и проч.

Таким образом, получить статус вынужденного переселенца в судебном порядке — единственная и достаточно эфемерная возможность добиться его. Есть несколько положительных решений в Москве и Московской области. В Брянской области, где миграционная служба отказывает всем чеченским семьям в получении статуса вынужденного переселенца, семьям Хасневым, Индербиевым, Гудиевым, Дидаевым удалось через районный суд добиться только регистрации ходатайств о предоставлении статуса. В Курганскую область за период с сентября 1999 г. по апрель 2002 г. прибыло 496 человек из Чеченской Республики. Статус переселенца предоставлен 46 людям и только по решению суда.

### **Регистрация по месту жительства и пребывания**

Без регистрации гражданин России, прибывший из одного субъекта федерации, на территории другого оказывается в положении сходном с положением нелегального мигранта в чужой стране.

Вопреки федеральному законодательству, в Москве и области действуют ограничительные правила регистрации. Кроме того, в Москве действует негласно введенный особый порядок регистрации чеченцев. Смысл этого порядка в том, чтобы максимально затруднить им регистрацию в Москве. Гражданам часто отказывают при первом устном разговоре в милиции или в жилищную организацию, и они больше не обращаются за регистрацией, либо обращаются к посредникам и в фирмы, которые регистрируют за деньги. Деятельность таких фирм является незаконной, тем не менее, она осуществляется совершенно открыто, посреднические фирмы публикуют свою рекламу в печати и на сайтах Интернет, их никто не преследует. Зато граждан, которые покупают у этих посредников, как правило, фальшивые справки о регистрации, могут привлечь к ответственности за использование и изготовление поддельных документов.

Известно немало случаев, когда участковые запугивали москвичей, которые сдавали квартиры чеченцам или хотели их зарегистрировать. Вопреки правилам регистрации, участковые ставят визу на заявлении о регистрации. Беженка из Чечни Малкан Автурханова, страдающая онкологическим заболеванием и проходящая курс химиотерапии в Москве, принесла в «Гражданское содействие» свое заявление о регистрации, на котором участковый без объяснения причин написал: «отказать». Пока рассматривалась жалоба на участкового в ГУВД, хозяйка квартиры, напуганная поведением участкового, сама отказалась регистрировать Малкан. Кроме того, участковым вменено в обязанность посещать зарегистрированных на дому и проверять, проживают ли они по указанному адресу. Если выяснится, что это не так, то могут дать сигнал об аннулировании регистрации. Известен случай, когда участковый пытался

аннулировать регистрацию у студентки из Чечни, которая во время каникул проживала не в общежитии, где зарегистрирована, а у матери, которая приехала, чтобы повидать дочь, и сняла квартиру в Москве.

В то же время участковые посещают квартиры, где, по их сведениям, живут чеченцы без регистрации, и либо регулярно собирают с них дань, либо требуют выехать из квартиры, запугивая их насильственным выселением. Иногда участковые являются в сопровождении двух-трех милиционеров с оружием, ведут себя очень грубо. Такие визиты были особенно частыми осенью 1999г. — зимой 2000 г. В начале 2002 г. сотрудники ОВД “Соколиная Гора” без каких-либо законных оснований пытались выселить из заводского общежития Барет Сулейманову с тремя малолетними детьми, один из которых грудной. Барет проживает там с разрешения хозяина комнаты, но без регистрации, так как администрация завода не дает на это согласия.

Регистрация чеченцев, если она проводится, обставляется унижительным ритуалом, включающим разрешение на регистрацию со стороны начальника отделения, специальную проверку на причастность к уголовным делам, принудительное дактилоскопирование, не говоря уже о грубости, оскорблениях, обвинениях в убийстве русских солдат и терроризме. Сотрудницу «Гражданского содействия» Хаву Торшхоеву в ОВД “Жулебино”, кроме того, сфотографировали в фас, в профиль, вполборота и в полный рост, составили список особых примет. По инициативе «Гражданского содействия» депутат Государственной Думы РФ Вячеслав Игрунов обратился в ОВД с просьбой выслать ему документы, на основании которых это делалось, ему отказали со следующей формулировкой: ведомственные документы ГУВД Москвы, содержащие инструкции о работе с переселенцами из Северо-Кавказского региона, предназначены для служебного пользования.

Аналогичная информация поступает от юристов из других регионов. Так юрист Сети в Чувашии сообщает, что паспортные столы МВД получили негласную инструкцию под любыми предлогами отказывать чеченцам в регистрации даже в дальних сельских районах. Органы ВД и там используют методы запугивания владельцев жилья для ограничения регистрации жителей Чечни.

Распоряжением Губернатора Вологодской области № 616 от 17.09.99 г. был разработан временный порядок регистрации лиц, временно прибывающих в область, по которому граждане, прежде чем зарегистрироваться в Вологде, должны получить разрешение начальника УВД г. Вологды. На этом основании чеченцев перестали регистрировать. На запрос депутата МВД ответило, что эти документы больше не применяются. Тем не менее, разрешение на регистрацию у сотрудников милиции, в частности, у участковых, прибывшие вынуждены получать.

Прибывшей из Грозного в г. Белозерск Вологодской области Малика Атхановна Тагаева, которой во всех инстанциях было отказано в статусе вынужденного переселенца. Ей и ее семье было отказано и в регистрации по месту жительства. Для отказа ПВС находила различные причины, (недостаток размера жилой площади, отсутствие отметки о снятии с регистрации в Чечне). Даже суд поставил ей в вину отсутствие регистрации, которой она не имела по независящим от нее обстоятельствам. Из-за отсутствия регистрации по месту жительства ей отказали в выплате детских пособий.

К Сабигуле Бацуловичу Джабраилу, проживающему в Вологде уже 11 лет, приехали бежавшие из Грозного родственники – всего 12 человек. Ни одному из них не удалось получить регистрацию ни по месту пребывания, ни по месту жительства, хотя все необходимые документы были соответствующим образом оформлены.

По сообщению юриста Сети в Хасавюрте, Расият Ясиевой, Правительство Республики Дагестан приняло Распоряжение №257-Р от 29.06. 1999 г., согласно которому регистрация по месту жительства и месту пребывания лицам, прибывшим из Чечни в Хасавюрт, приостановлены. Дагестанцы, проживавшие в Чечне, и вернувшиеся домой в Хасавюрт, где с давних времен компактно проживают чеченцы-аккинцы, проходят унижительную процедуру, доказывая причины, по которым они оказались в Дагестане. С приложением всех подтверждающих документов пишется заявление на имя начальников ГОВД или РОВД. Начальник направляет материал со своей визой в ПВС. Только при положительном решении ПВС, житель Чечни может получить регистрацию в родном доме.

В Саратовский пункт Сети обратился бывший житель Чечни Магомед Вахидович Алиев, которого ПВС г. Вольска Саратовской области отказалась зарегистрировать по месту жительства в квартире, принадлежащей ему на праве личной собственности, зарегистрировав лишь по месту пребывания. Отказ был мотивирован тем, что на местном уровне дано распоряжение не регистрировать чеченцев по месту жительства.

Жительница Чеченской Республики Ухмаева, прибывшая в Ростовскую область, не могла длительное время получить регистрацию даже по месту пребывания. Она была вынуждена тайно жить с грудным

ребенком у своей знакомой в социальном приюте, а ребенок при этом был лишен медицинского наблюдения и детского питания.

Семья Гайтаровых, состоящая из 11 человек, прибыла в Тамбов в августе 2000 года. ПВС Октябрьского РУВД отказала им в регистрации по месту пребывания с ссылкой на отсутствие согласия на их регистрацию территориального органа по миграции. Только в результате обжалования действий ПВС в суде эта семья была зарегистрирована. По сообщению юристов из Санкт-Петербурга Ольги Осиповой и Тамары Тер-Карапетянц, органы внутренних дел отказывали многодетной матери Бирлант Альвиевне Ногамурзаевой с пятью несовершеннолетними детьми в регистрации по месту пребывания. От Бирлант потребовали подтверждения российского гражданства. Только после многочисленных жалоб юристов пункта Сети «Миграция и право» Ногамурзаевой в ее паспорт гражданина СССР, был вклеен вкладыш, подтверждающий гражданство РФ. После этого, Бирлант Ногамурзаева и ее дети были зарегистрированы по месту пребывания.

Правоохранительные органы, с одной стороны, препятствуют регистрации по месту жительства или пребывания, а с другой – преследуют людей за проживание без регистрации, накладывают административные штрафы, производят произвольные задержания, иногда сопровождаемые угрозами о депортации жителей Чечни так, как будто те не являются гражданами России

Но и наличие подлинного свидетельства о регистрации не избавляет граждан от неприятностей. Ахмед Арсамаков с 21 марта 2002 г. зарегистрирован на год у сотрудницы Комитета «Гражданское содействие» Елены Буртиной, никаких сомнений в подлинности полученного им свидетельства быть не может. Однако, 31 марта его задержали сотрудники ОВД подмосковного поселка Голицыно, куда он приехал в поисках работы. Несмотря на протесты, он был доставлен в ОВД, где сотрудники проверили подлинность его свидетельства о регистрации и заявили, что оно – фальшивое. Проверка состоялась в телефонном звонке в Центральное адресное бюро ГУВД Москвы (ЦАБ), где сообщили, что сведений о регистрации А.М. Арсамакова у них нет. Ахмед сообщил Буртиной по телефону о своем задержании, и та тоже позвонила в ЦАБ. Сотрудница ЦАБ Савина объяснила ей, что сведения о регистрации поступают и обрабатываются у них из-за недостатка сотрудников очень медленно – иногда до полугода, поэтому отсутствие информации о регистрации того или иного лица в ЦАБ не может служить основанием для признания его регистрации недействительной. Она сказала, что сотрудники ОВД знают об этом. Это подтвердил и начальник ПВС ОВД «Преображенское», выдавший А.М. Арсамакову свидетельство о регистрации. Тем не менее, отсутствие сведений о регистрации в ЦАБ постоянно используется, как предлог для преследования граждан за проживание без регистрации, а чаще всего – для вымогательства.

### **Личные документы**

Практически по всей стране ВПЛ из Чечни сталкиваются с отказами в выдаче и замене внутренних и заграничных паспортов, а во многих регионах и свидетельств о рождении детей.

В начале “антитеррористической кампании” в сентябре 1999г. МВД своим приказом запретило выдавать паспорта лицам, прибывшим из Чечни. Весной 2000г. этот запрет в отношении загранпаспортов был отменен. Чеченцам разрешили получать загранпаспорта за пределами Чечни по месту временной регистрации. Однако, воспользоваться этим разрешением удается немногим. Дело в том, что перед выдачей паспорта в Чечню посылается запрос о наличии или отсутствии причин, препятствующих выезду гражданина за границу. Ответы на эти запросы часто не поступают.

Паспортно-визовые службы нередко и сейчас на незаконном основании отказывают людям, прибывшим из Чечни, в оформлении и выдаче заграничных паспортов. В Чувашии Якубову и Майрукаевой долгое время отказывали в выдаче загранпаспортов, и только после вмешательства юриста Сети Петра Айвенова они получили их. Сотрудники Паспортных столов и МВД прямо заявляли Айвенову, что предупреждены своим начальством о том, чтобы они не выдавали чеченцам никаких документов под любым предлогом.

С начала 2001г. за пределами Чечни органы ВД категорически отказываются выдавать внутренние паспорта ВПЛ из Чечни, хотя никаких законных препятствий для этого не существует. Руководство ПВС МВД ссылается на то, что в Чечне начали работать паспортные столы, и не желает учитывать риск для жизни людей, решившихся ехать туда за паспортом. Кроме физической опасности, есть и другие препятствия для получения документов в Чечне: ее жители, в первую очередь мужчины, не имея документов, не смогут добраться до места назначения, поскольку их не пропустит ни один блокпост. Хуже того, их ждет задержание и помещение в фильтрационный пункт, откуда, как известно, возвращаются не все.

Имеется множество примеров тому, что в выдаче паспорта ВПЛ из Чечни отказывают по причине отсутствия регистрации по месту жительства.

А. Т. Ногомерзаевой, обратившейся в ОПВС Центрального РУВД Санкт-Петербурга по месту фактического проживания с просьбой о выдаче паспорта гражданина РФ в связи с достижением 14-летнего возраста, было отказано на основании отсутствия регистрации по месту жительства и предложено получать паспорт в Чечне. В Ростовской области Батукаеву, чеченцу по национальности, отказали в выдаче нового паспорта взамен утраченного. Сотрудники милиции согласились выдать только временную справку, удостоверяющую личность, при условии, что он просидит в КПЗ 15 суток, чтобы пройти процедуру установления личности. Аналогичная просроченная справка у Батукаева уже была, ее ему таким же путем выдало то же самое подразделение милиции. Таким образом, милиция сочла необходимым установить его личность вторично.

Отказы в выдаче паспортов достигшим 14-летнего возраста в связи с отсутствием регистрации по фактическому месту жительства и наличием регистрации по месту жительства в Чеченской республике были отмечены в Санкт-Петербурге, в Тамбове, в Рязанской области, в Курганской области.

### **Трудоустройство, медицинское обеспечение, образование, социальные пособия**

Реализация социальных прав граждан России в огромной степени зависит от наличия у них регистрации по месту жительства (постоянной прописки), без которой сложно оформить на работу, пойти учиться, встать на учет в поликлинике, получить пенсию и детские пособия.

### **Право на труд**

Вопреки КЗОТ и Трудовому Кодексу, отсутствие регистрации служит препятствием при устройстве на работу. Московские правила регистрации предусматривают крупные штрафы для руководителей организаций и предприятий всех форм собственности (!) за наем работников, не имеющих регистрации.

В Твери ВПЛ из Чеченской республики, не принимают на работу, объясняя это их национальностью и лишая средств к существованию. Та же ситуация – в Брянске, где юристу Сети Николаю Полякову, пытавшемуся заниматься трудоустройством чеченцев ВПЛ, отказывали все работодатели, прямо объясняя это тем, что речь идет о чеченцах. Чиновники заявляли, что не могут доверить им работу, комментируя отказ словами: «лучше бы ты защищал русских людей, пострадавших в Чечне, а не этих...». Хатуева Хадшит Якубовна в 1999 году прибыла в Ижевск из Назрани, куда она приехала из Чечни. Ей удалось зарегистрироваться и получить статус вынужденного переселенца. Однако, ей отказывают в приеме на работу под тем предлогом, что у нее нет трудовой книжки.

Зачастую сотрудники органов внутренних дел позволяют себе оказывать давление на нанимателей, взявших на работу чеченцев. Так в городе Чебоксары руководителя предприятия, где работают чеченцы, вызвали в РУБОП и предупредили, чтобы он «убрал» чеченцев из своей организации. Руководитель же территориального органа Миграционной Службы Чувашии, куда обращался за помощью юрист Сети Петр Айвенов, не устает повторять, что может помочь жителям Чечни только с приобретением обратных билетов.

22 марта 2001 года к юристам московского пункта Сети «Миграция и Права» ПЦ «Мемориал» обратился по поводу незаконного увольнения с работы Бейтерс Асланбек Султанович. А.С. Бейтерсу в Москве ему удалось поступить на работу грузчиком в аэропорту «Внуково». 19 марта Асланбек Бейтерс попытался устроиться грузчиком в аэропорт своего младшего брата Рамзана. После оформления в отделе кадров братья отправились получать пропуск на территорию аэропорта. Когда сотрудники отдела охраны обнаружили, что братья Бейтерсы чеченцы, им сообщили, что они не могут работать в аэропорту. В отделе кадров им предложили забрать трудовую книжку и считать, что они уволены: из-за нетипичной фамилии администрация не сразу поняла, что Асланбек Бейтерс чеченец, а теперь исправляет ошибку.

### **Медицинское обслуживание**

В Москве, чтобы получить медицинскую страховку, надо зарегистрироваться на срок свыше 6 месяцев. В то время как милиция, несмотря на изменения в правилах регистрации, если и регистрирует, то на срок не более 6 месяцев. Московский городской суд признал незаконным положение московских правил обязательного медицинского страхования, увязывающее выдачу полисов со сроком регистрации, но Московский городской фонд медицинского страхования решение суда не выполняет.

Правила обязательного медицинского страхования Волгоградской области, утвержденные распоряжением главы администрации 26.06.01 №542, не позволяют даже купить полис лицам, не имеющим регистрации.

## Образование

С начала первой войны в Чечне московские школы также закрылись для иногородних детей, у родителей которых нет регистрации. В марте 1999 г. Правительство Москвы даже включило этот запрет в пункт 5 Постановления № 241-28 об утверждении новых Правил регистрации. За этим последовал Приказ Московского комитета образования от 21.09.99 № 567 – “Об усилении безопасности в образовательных учреждениях”, в п.1.1. которого сказано: “Прием иногородних детей в образовательные школы и школы интернаты осуществлять только при наличии у родителей регистрационных документов”. В декабре 2000 г. суд признал 5-й пункт правил регистрации противоречащим закону. В сентябре 2001 г., добиваясь исполнения этого решения, неправительственные организации потребовали от Московского комитета образования довести решение суда до сведения директоров школ. Тогда Комитет образования разослал в школы инструктивное письмо 12.10.2001 № 2-13-15/20, в котором наряду с извещением о необязательности представления родителями справок о регистрации содержится указание директорам школ сообщать в милицию сведения о родителях, не имеющих регистрации. Вопреки решению суда и письму Московского комитета образования руководители детских подведомственных комитету учреждений продолжают настаивать на приеме детей только при представлении родителями справок о регистрации.

Требование документов, подтверждающих регистрацию в Москве, при приеме в школы было предъявлено в сентябре 2001г.- Ахмеду Мукуеву и Лизе Сатуевой, чьи семьи были вынуждены покинуть Чечню в результате военных действий; в декабре 2001г. — Малике Таштиевой, 1988 г.р., прибывшей из зоны боевых действий; в декабре 2001г. — Магомеду и Фатиме Эльтуевым, 1992 и 1993 г.р.

Дочь жительницы Чечни Аминат Султановны Абдураковой, Залину (у нее нейросенсорная тугоухость) отказались принять в специализированный интернат для тугоухих детей. В Чечне подобных интернатов нет.

Семья Магомеда Айдамирова, сына известного чеченского писателя А.Айдамирова, в результате военных действий осталась без крова и сейчас проживает в Москве. В семье двое детей. У 6-летней девочки серьезное заболевание глаз и мать вынуждена часто возить ее на лечение. Младшего ребенка – Байсангура, которого дома оставлять не с кем, не хотят принимать в ясли. 18 декабря 2001 г. из Юго-восточного окружного управления Московского комитета образования в ответ на просьбу помочь в устройстве Байсангура пришел ответ: «Ребенок может быть принят в детский сад при наличии документов, определяющих статус семьи (беженцы, временные переселенцы), сведений о регистрации в городе Москве».

Еще более скандальная ситуация сложилась в Кабардино-Балкарии. Чеченские дети 1 сентября 2001 г., пришедшие в школы Нальчика по традиции с букетами цветов, не были допущены в классы. На глазах у других детей и взрослых педагоги вывели ревущих малышей из школы и возвратили изумленным родителям. Впоследствии, оправдываясь в ответ на депутатский запрос относительно этого факта, чиновники КБР ссылались на нежелание родителей этих учеников регистрироваться по месту пребывания в КБР, как будто это может быть законной причиной для подобных действий. На деле же все обстояло как раз наоборот: беженцев из Чечни в КБР перестали регистрировать, а их детям отказали в обучении, чтобы заставить их вернуться в Чечню.

## Фальсификация уголовных дел

Наиболее жестокой и циничной формой преследования чеченцев в России за пределами зоны конфликта является массовая фабрикация против них уголовных дел. Компания по фабрикации таких дел прокатилась по стране осенью 1999- весной 2000 г., затем, в несколько меньших масштабах, повторилась после взрыва в подземном переходе на Пушкинской площади в Москве в августе 2000 г., и сейчас продолжается в меньших масштабах. Как правило, дела фабриковались так: чеченцам при обыске в квартире или при личном досмотре в милиции сами милиционеры подбрасывали небольшое количество наркотика, патроны, гранату или взрывчатые вещества, а затем выбивали у них признательные показания. Несмотря на то, что эти дела фабриковались очень грубо, ни один из обвиняемых не был оправдан. Самое большое, чего можно было добиться адвокатам, это возвращение дел на доследование или назначение условного наказания. Небольшие или условные сроки наказания служили косвенным признанием со стороны судей несостоятельности обвинений, хотя некоторые подсудимые получили и очень большие сроки – по 7-10 лет.

М.А. Батыров с сентября 2001г. он находится в следственном изоляторе №1 г. Нальчика, куда был заключен по сфабрикованному, по его словам, обвинению в хранении оружия — деталей пистолета и гранаты. Бессмысленность владения такого рода боеприпасами, обычно «обнаруживаемыми» в массе подобных дел, заставляет верить в невиновность Мусы Батырова.



Известны факты, когда людям, пострадавшим во время кампании уголовных преследований чеченцев 1999-2000 г., повторно подбрасывалось оружие или наркотики. Москвичу, Сайд-Эмин Исмаилову в сентябре 1999 года подбросили наркотики и уговорили чистосердечно признаться в их употреблении, убедив и его жену Татьяну, что это лучше, чем обвинение в хранении взрывчатых веществ. В 2000 г. ему пришлось откупаться от обвинения в подделке вкладыша, подтверждающего российское гражданство. (Спрашивается, зачем гражданину России его подделывать?) В начале сентября 2001 г. Сайд-Эмина пригласили в отделение милиции для проведения опознания по некоторому уголовному делу, связанному с проданной им машиной. Пострадавший не признал в Исмаилове преступника. Тем не менее, его продержали в милиции три дня, потом недели наручники, вправили предусмотрительно вывернутые женой наизнанку карманы джинсов, засунули пакетик с наркотиком и вызвали понятых. Зафиксировав факт преступления, Сайд-Эмина отпустили под подписку о невыезде. А вечером изумленные Сайд-Эмин и Таня увидели его в программе ТВЦ «Петровка 38». Они узнали, что на улице сотрудниками милиции произведено задержание приезжего из Чечни без документов и регистрации, при проверке документов у него был обнаружен героин. Сотрудники милиции выразили убеждение, что задержанный причастен к серии тяжких преступлений в Москве и Московской области.

Узнавшим его предлагается немедленно позвонить по указанному номеру телефона. Это, как ни странно, и спасло Сайд-Эмина: тележурналисты охотно предоставили юристу Сети Д. Ломакину пленку с записью передачи, содержащей явную ложь. На этом основании удалось добиться прекращения уголовного дела. Никто из сотрудников милиции наказан не был.

Марат Магомедович Галаев, 1976 г.р., уроженец г. Грозного, работал в Москве и проживал в общежитии на ул. Миклухо-Маклая. 2 августа 2001 г. у здания общежития он был остановлен сотрудниками ОВД «Коньково». Проверив документы и убедившись в отсутствии у него на тот момент регистрации, сотрудники милиции повели Галаева в отделение. По пути они пытались подложить ему в карман целлофановый пакетик, однако он заметил их манипуляции и выбросил пакетик.

В ОВД «Коньково», в кабинете на 2-м этаже, они вновь пытались всунуть в карман его пиджака тот же пакетик, но он не позволил им это сделать. Тогда сотрудники милиции объявили, что ему необходимо остричь ногти для проверки на наличие следов наркотиков. Галаев согласился, т.к. был уверен, что на его руках ничего похожего на наркотики быть не может. Срезы ногтей при нем не запечатывали и унесли из кабинета на листке бумаги. Через некоторое время сотрудники вернулись в кабинет, с собой они привели двух понятых, которым предъявили два запечатанных конверта и пояснили, что в одном конверте находятся срезанные ногти задержанного, а в другом — изъятые у него наркотики. Затем Галаеву предложили стакан воды. Он выпил воду и вскоре почувствовал головокружение и тошноту. Его повезли на медицинское освидетельствование, где было зафиксировано «состояние наркотического одурманивания».

Галаеву было предъявлено обвинение, он был взят под стражу и препровожден в Бутырскую тюрьму, в которой содержится в течение 8 месяцев.

В конце декабря 2001 года в одной из тверских колоний умер 22-летний Хабибула Миназов, московский студент, осужденный по сфабрикованному обвинению.

### **Задержания, обыски, незаконные требования**

Во многих регионах РФ сотрудниками органов внутренних дел проводятся незаконные обыски, проверки и задержания чеченцев. В лучшем случае их заставляют проходить дактилоскопическую экспертизу, в худшем же случае их избивают и заключают под стражу. В Дагестане во всех селах и регионах, где проживают чеченцы, ОМОН регулярно проводит рейды, во время которых граждане чеченской национальности подвергаются унижениям и насилию.

В Калининградской области в нарушение требований «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» проводится принудительное дактилоскопирование чеченцев, включая женщин и детей. Такая же практика распространена в Москве.

В городе Чебоксары работники милиции без решения суда, заставили Р. Майрукаеву с годовалым ребенком в зимнее время года в течение часа освободить нанятую ею квартиру. Произошло это после того, как Майрукаева подала заявление в милицию о совершенном в отношении нее мошенничестве.

В Псковской области глава чеченской диаспоры Шарип Заурбекович Окунчаев и его родственники подвергаются преследованиям органов внутренних дел, ФСБ и налоговой полиции. Ш.З. Окунчаев направил открытое письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину с планом мирного урегулирования конфликта в Чеченской Республике. После этого Окунчаев получил строгое предупреждение от сотрудников ФСБ с требованием прекратить эту деятельность, в противном случае его жизни и жизни его родственников будет угрожать опасность. Сотрудники ФСБ оказывали давление на коммерческих партнеров

Окунчаева, требуя от них прекратить с ним деловые и личные отношения. После того, как Окунчаев обратился через СМИ к населению Псковской области с просьбой оказать посильную помощь людям, вынужденно покинувшим территорию Чеченской республики, его вызвали в налоговую полицию, обвинили в сборе средств для чеченских боевиков и пообещали привлечь к уголовной ответственности.

В г. Тверь Дадаев Муса Алиевич был беспричинно задержан на заправочной станции милиционерами, избит и сутки продержан в милиции г. Торжок.

29 мая 2001г. в Луковицком сельском округе Старицкого района Тверской области следственная группа прокуратуры совместно с управлением по борьбе с организованной преступностью (всего около 150 человек) провела обыски в девяти домах чеченцев, приехавших к родственникам, спасаясь от войны. Один из бойцов, швырнув на пол мальчика 12 лет, приставил ему пистолет к виску и изобразил выстрел. Бросившуюся к сыну мать, откинули в сторону ударом приклада по голове. Вся акция имела исключительно устрашающее значение, хотя и была проведена якобы в связи с заявлением одного из сельчан о пропаже у него швейной машинки.

В ранее заброшенной деревне Спирово Вышневолоцкого района расселилась небольшая колония чеченцев, занимающихся сельским трудом и работами по использованию леса. Тем не менее, районная милиция категорически отказывается регистрировать группу в органах внутренних дел. Регулярно милиция задерживает кого-нибудь из чеченцев, бьет, угрожает, вымогает деньги.

В распоряжении «Гражданского содействия» находится копия свидетельства о регистрации в органах внутренних дел на жилой площади знакомых Розы Азиевой. Сверху на этом документе крупными буквами написано «чеченка». Каждый сотрудник милиции, проверяя документы, обратит внимание на эту надпись и примет меры в соответствии со своими представлениями о служебном долге. Это может быть привод в отделение милиции, задержание на несколько часов, вымогательство и т.п.

## **Ситуация после захвата заложников 23-26 октября 2002 г. в Москве**

Начиная с 24 октября число обращений чеченцев в правозащитные организации резко возросло. Основные причины обращений.

**1. Проверка квартир, где постоянно или временно проживают чеченские семьи. Осмотр помещений. Требование письменных объяснений по поводу проживания в Москве (даже при наличии постоянной регистрации), нахождения во время террористического акта. Грубость, оскорбления. Угрозы выселить из Москвы.**

**2. Задержания, привод в милицию, проведение дактилоскопии, фотографирование в профиль и анфас. Иногда измерение роста и веса.**

Беженки из Чечни Элита и Хава с детьми проживают в Москве уже несколько лет. У Элиты четверо несовершеннолетних детей. У Хавы один ребенок и еще несколько детей родственников. В середине дня 24 октября к ним пришли из ближайшего отделения милиции и увели туда Элиту, Хаву и четырех мальчиков-подростков. Сняли у всех отпечатки пальцев, измерили рост и вес и отобрали объяснения о том, кто они, зачем приехали в Москву, чем занимаются, на какие средства живут и т.п. Продержали в отделении около 4 часов, потом отпустили. Никаких претензий или обвинений им предъявлено не было.

13 ноября у станции метро «Новослободская» задержаны две беженки из Чечни Чиргизова Исита Ахметовна и Уматгериева Наташа Солтахановна, проживающие в ЦВР «Серебряники» в Тверской области. После вмешательства сотрудников «Гражданского Содействия» и журналистов, у них взяли объяснение, сняли отпечатки пальцев и отпустили. Никаких оснований для задержания, кроме национальной принадлежности, не было.

20 ноября в «Гражданское содействие» позвонили Тагаева Макка Нуралиевна и Пашаева Зура Александровна, записанные на этот день на прием. Сообщили, что их задержали на станции метро «Водный стадион» (2-й отдел милиции на метрополитене). Подошедшая к телефону старший лейтенант Жукова сообщила, что она ничего не может сделать, так как есть указание задерживать всех чеченцев, мужчин и женщин, независимо от наличия и характера регистрации. Сказала, что отправляет их в дежурную часть. Там у них сняли отпечатки пальцев, отобрали объяснения.

Адам Устарханов, 30 лет, был убит в ОВД «Царицино» в ночь с 22 на 23 ноября. Адам поздно вечером выехал на машине за продуктами. Его сильно избитого и со следами наручников нашли поблизости от этого ОВД и отвезли в Городскую больницу № 7, где он и умер.

### **3. Возбуждение уголовных дел по фальсифицированным обвинениям в наличии наркотиков, оружия, пособничестве террористам. В лучшем случае – угрозы подбросить наркотики и требования признаться в преступлениях.**

Ислама Хасмагомедовича Гадаева около 14 ч. дня 27 октября задержали сотрудники ОВД «Чертаново Северное». Пакетик с наркотиками якобы нашли в кармане его куртки. В отделение он поехал по просьбе участкового из дома, спокойно собрался и оделся, добрался до отделения на своей машине. Очевидно, что в этих условиях он не стал бы привозить с собой наркотики в отделение милиции.

28 октября был арестован Курбанов Аслан Якубовича, 1980 г.р. В середине дня к нему домой пришли два сотрудника угрозыска из 172 о/м. У Аслана проверили паспорт, справку о регистрации и предложили пройти в отделение для снятия отпечатков пальцев. Через 3 часа его тетя пошла за ним, и ей сказали, что он задержан за хранение наркотиков. Аслан рассказал, что милиционеры достали из ящика пакет и сказали «Это будет твоим». Сам он к пакету не прикасался, под давлением подписал бумажку, в которой ничего не было сказано о наркотиках, это вписали потом.

6 ноября Ибрагимов Хусейн, 1973 г.р., имеющий постоянную регистрацию в Москве, примерно в 18 ч. вечера задержан сотрудниками ОВД «Даниловский». К нему на квартиру пришли сотрудники ОВД «Даниловский» и предложили проехать в отделение, чтобы пройти проверку (повторно, поскольку 23 октября он уже прошел эту проверку со снятием отпечатков пальцев, фотографированием и допросом). После проверки его отпустили, но по дороге домой его остановили другие сотрудники того же ОВД, попросили предъявить документы. Хусейн сказал, что он идет из ОВД и сделал движение рукой к карману, чтобы достать паспорт. Его остановили и сказали, что достанут документы сами. Сотрудник милиции обшарил его карманы, и в этот момент Хусейн почувствовал, что ему что-то положили. Затем сотрудник милиции завел его в расположенную рядом парикмахерскую, пригласил понятых и вынул все из карманов Хусейна. В числе предметов, которые он достал, оказался и не принадлежащий Хусейну пакетик с неизвестным веществом. Его доставили в ОВД и начали оформлять уголовное дело по статье 228, часть 1 (хранение наркотиков).

25 ноября в «Гражданское Содействие» обратилась Хасбулатова Хадишт Хамидовна. 23 октября приехал из Чечни на обследование ее брат Хасбулатов Имран Хамидович, 1977 г.р. У него бронхиальная астма, поэтому почти месяц он не выходил из дому. Первый раз вышел 21 ноября, был задержан ок. 19 ч. вместе с племянником Асланом Кагировым, студентом московского вуза, возле станции метро «Выхино». Их отвезли в 44 отделение, обыскали, сняли отпечатки, сфотографировали. Аслана, у которого есть регистрация, отпустили, предложили придти за Имраном на следующий день. Хадишт поехала за ним в 3 ч. ночи, там сказали, что такого не было и нет, она не уходила, тогда сказали, что отвезли в РУБОП (Волжский проезд). Позвонила утром в РУБОП, сказали, что нет такого, потом позвонила родственнику, тот узнал, что Имран все-таки там, оказалось, что ему предъявлено обвинение в хранении наркотиков. Суд из-за отсутствия регистрации оставил его под арестом. Имран недавно женился, ребенку месяц.

2 декабря в «Гражданское Содействие» обратилась Татаева Зара Даудовна и рассказала, что 29 ноября арестовали брата Татаева Богдана Даудовича, 1962 г.р. Он постоянно прописан в Грозном, но фактически 12 лет проживает в Москве с женой и 12-летней дочерью в общежитии. В связи с охотой на чеченцев знакомый милиционер посоветовал на время оттуда уйти. 29 ноября зашел навестить жену и дочь. Когда на обратном пути зашел в магазин поблизости от дома, его в магазине арестовали, прямо там начали бить. Соседи увидели и передали жене. Его отвели в ОВД «Хамовники», родные звонили туда, но там отрицали, что Богдан у них. 30 ноября, уже находясь в Бутырской тюрьме, он позвонил с чужого мобильного телефона и сообщил, что его сильно били, поэтому он подписал признание, что у него был пистолет с глушителем.

### **4. Отказ в регистрации по месту пребывания, прибывших из Чечни, – в некоторых ОВД полный, в других – более, чем на 10 дней.**

Сотрудницу «Гражданского Содействия» Хаву Торшхоеву, у которой закончилась регистрация, 30 октября отказались регистрировать более, чем на 10 дней в двух ОВД г. Москвы.

6 ноября в «Гражданское Содействие» позвонила беженка из Чечни Асхабова Луиса Махмудовна, проживающая с мужем и тремя детьми в дер. Рогачево Дмитровского района Московской области. Она обратилась в паспортный стол Дмитровского РОВД по вопросу регистрации. Начальник паспортного стола отказал ее семье в регистрации в оскорбительной форме, сказал, чтобы убирались в Чечню и что хозяев дома, в котором они живут, привлекут к уголовной ответственности за то, что предоставили жилье чеченцам. 13 ноября она же сообщила в «Гражданское Содействие», что милиция настаивает на том, чтобы ее семья в течение 10 дней выехала в Чечню.

11 ноября начальник ОВД «Академический» отказал в регистрации Зареме Дадаевой, которая живет в Москве с тремя детьми и двумя племянниками в течение 2 лет и регулярно продлевает временную регистрацию. Отказ был мотивирован ее этнической принадлежностью.

#### **5. Отказ в приеме в школы и удаление с уроков чеченских детей.**

28 октября директор школы № 266 потребовала регистрацию от детей семьи Турлуевых, как условие дальнейшего обучения.

10-летняя дочь и 11-летний сын беженки из Чечни Марет Саралиевой учатся в школе № 1191. 25 октября классный руководитель вызвала Марет в школу и сообщила, что если она не принесет справку о регистрации, детей отчислят из школы. С нее взяли подписку, что она об этом уведомлена.

#### **6. Изгнание с работы.**

Пришедшая на прием в «Гражданское Содействие» 1 ноября Зара сообщила: она работала продавцом на овощном рынке у метро «Речной вокзал». Претензий со стороны хозяина рынка не имела. 25 октября он подошел к ней и сказал: «С завтрашнего дня на работу не выходи». Целыми днями она ищет работу, все спрашивают национальность, когда узнают, что она — чеченка, отказывают. Зара одна содержит семью из пяти человек (муж-туберкулезник и трое детей).

4 ноября в «Гражданское Содействие» обратилась Шидаева Макка Билаловна. Ее дочь, Шидаева Аэлига Эльбиевна, 1970 г.р., работала в кафе в торговом центре у станции метро «Марьино». 30 октября 2002 г. в 16 часов дня в торговый центр ворвалась группа из 15 сотрудников ОВД «Марьинский парк» (в их числе был участковый инспектор В.А.Васильев), всех, включая посетителей, поставили лицом к стенке с поднятыми руками. Задержали Аэлигу и искали другую сотрудницу центра, тоже по национальности чеченку, но она в этот день не работала. Аэлигу доставили в ОВД «Марьинский парк», где допрашивали по очереди 7 или 8 человек во главе с начальником оперчасти Куликовым, требовали признаться, что она знакома с членами террористической группы, захватившей Театральный центр на ул. Мельникова, что они бывали у нее в кафе. (Кафе находится рядом с ОВД, многие сотрудники приходят туда обедать и знают Аэлигу). Аэлигу запугивали, говорили, что если она не сознается в связях с террористами, то ей подкинут наркотики и оружие. Аэлига отказывалась оговорить себя. Директору торгового центра сказали, что если Аэлига и вторая девушка-чеченка будут у него работать, они закроют торговый центр.