

fidh

Международная Федерация за права человека



Право цыган на жилье и проблема насильственных выселений в России



Copyright: Анри Дюкенн

Развалины снесенного цыганского дома в Чудово, апрель 2007 г.

№501г – июль 2008 г.

Содержание

Краткое содержание	4
Введение	6
1) Контекст миссии	6
2) Цель и работа миссии	8
3) Цыгане в России: жертвы различных проявлений дискриминации	10
4) Кэлдэраы (котляры): специфическая цыганская община.	12
I. Право цыган России на достойное жилище	15
1) Международное законодательство относительно права на достойное жилище....	15
2) Национальное законодательство относительно права на жилище, землю и собственность	17
3) Проблема собственности на землю и жилье	24
4) Неохраняемое землевладение и сопутствующие нарушения прав человека	39
5) Средства правовой защиты и доступ к правосудию	46
II. Насильственные выселения цыган в России	50
1) Международное законодательство о проблеме насильственных выселений	50
2) Национальное законодательство о проблеме насильственных выселений	52
3) Насильственные выселения цыган	52
Заключение	60
Рекомендации	61

Краткое содержание

Цыгане (рома) – жители РФ – повсеместно страдают от расовой дискриминации в жесткой форме. Одним из очевидных ее проявлений в последнее время стали насильственные выселения цыган и снос их домов. Эти выселения носят массовый характер, и они происходят все чаще.

В 1956 г. Верховный Совет специальным указом запретил «бродяжничество» цыган, и цыгане были вынуждены осесть. После краха Советского Союза российские власти провели приватизацию земли, но земельная собственность цыган не была узаконена должным образом. Пользуясь отсутствием документов на владение землей, недостатком образования и крайней бедностью цыганского населения, российская администрация отказывается узаконить земельную собственность цыган и чаще всего продает ее на аукционах тому, кто готов заплатить больше. Цыгане не способны адаптироваться к правилам приобретения земли или получения земельных участков согласно генеральному плану застройки территорий. Такие планы, как правило, не учитывают интересы цыган. Территориальные претензии цыган обычно не рассматриваются, и цыгане оказываются не в силах защитить себя в судах, когда местные власти вчиняют им иски с требованием сноса домов.

Совершенно очевидно, что российские законы, касающиеся земельного владения, чрезвычайно сложны. Приобретение права собственности по давности владения, обозначенное в статье 234 Гражданского кодекса РФ, оказывается, по-видимому, единственным юридическим средством для защиты постоянного попираемого права цыган на жилье. В этой статье говорится о том, что лицо, не обладающее правом собственности на дом, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее им как своим собственным недвижимым имуществом в течение пятнадцати лет, приобретает право собственности на это имущество. Однако, как правило, у цыган не находится требуемых документов, чтобы обосновать свои жилищные права.

Отсутствие регистрации жилья лишает цыган доступа к ряду социальных и экономических прав. Постоянная регистрация обязательна для всех граждан РФ, но дискриминация и высокий уровень коррупции муниципальной администрации препятствуют получению регистрации цыганами. Без регистрации трудно получить доступ к образованию, трудоустройству и другим социальным правам. Более того, цыганские поселения зачастую лишены самых необходимых удобств: воды, электричества и газа.

В результате единственным выходом для цыган становятся неофициальные соглашения, не гарантирующие, в случае выселения, ни возмещения убытков, ни нового жилья. Когда цыгане отказываются покинуть свой дом добровольно, их часто принуждают к этому обманным путем или выселяют насильственно. В большинстве случаев эти выселения происходят в результате соответствующего судебного постановления, позволяющего властям снести дома, квалифицируемые как "самовольные постройки". Однако в ходе подобных слушаний право цыганских жителей на справедливый суд часто нарушается.

Выселения регулярно сопровождаются актами насилия. Иногда выселению предшествует настоящая антицыганская кампания в местных СМИ, изобличающая цыган как торговцев наркотиками и преступников. Во многих случаях от цыган требуют, чтобы они сами разобрали свои дома. Им не предлагается ни денежной компенсации, ни нового жилья, и они вынуждены искать другое место для поселения.

Если же в таком положении оказываются жители РФ – нецыгане, то им нередко удается узаконить в судах свое право на владение жильем или получить новое жилье

(или возмещение убытков). Таким образом, есть основания полагать, что выселения цыган носят дискриминационный характер. Насильственные выселения цыган и снос их домов, осуществляемые властями, являются нарушением права на достойное жилище, гарантированное Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах и Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ратифицированных РФ.

Введение

1) Контекст миссии

В 2004 году Международная федерация за права человека (FIDH) вместе с Санкт-петербургской правозащитной общественной организацией "Мемориал" (СПб ОО "Мемориал") опубликовали первый доклад "Рома в России" на основе результатов исследовательской миссии, в ходе которой изучались условия жизни общин рома (цыган), а также случаи дискриминации цыган и проявления расистского насилия по отношению к ним¹.

В 2005 г. FIDH получила от СПб ОО "Мемориал" тревожные сведения о положении цыганских общин в Архангельске и Калининграде; тогда эти общины оказались под угрозой насильственного выдворения. В городах Северо-Запада РФ местные политики использовали антицыганские предрассудки для продвижения своих кандидатур в ходе муниципальных избирательных кампаний². Представляя план по «очищению города от цыган» как один из главных пунктов своих политических программ, они открыто обвиняли цыганское сообщество в целом в криминальности и наркоторговле. Эти заявления широко транслировались местными СМИ. В то же время, для официального выселения цыган и получения санкции на снос, в суде против них представлялись аргументы совершенно иного толка. Заявления политиков получили широкую поддержку местных жителей. Как показали реакции в СМИ, и в частности в интернет-форумах, крайняя нетерпимость и расизм свойственны большей части населения.

Формально цыгане в Архангельске и в Калининграде обвинялись в возведении незаконных построек. Признание построек незаконными и вынуждение цыган покинуть свои дома потребовало судебных решений, которые были поспешно приняты при вопиющем нарушении юридических процедур. При этом именно обвинение в преступной деятельности имело решающее воздействие на общественное мнение. Незаконный характер поселений не был очевидным, и доказать его властям было сложно.

В марте 2005 года СПб ОО "Мемориал" и FIDH подняли вопрос о положении цыган в России в беседе со спецдокладчиком ООН по расизму, расовой дискриминации и ксенофобии Дуду Дьеном, который впоследствии посетил цыганское поселение в Пери возле Санкт-Петербурга в ходе его официального визита в Россию в июне 2006 г.³ Обе организации также проинформировали о происходящем спецдокладчика ООН по праву на жилище Милуна Котари и независимого эксперта ООН по проблемам меньшинств г-жу Гай Макдугалл.

В 2006 году СПб ОО "Мемориал" подняла этот вопрос и в Комитете ООН против пыток, который в ноябре 2006 года изучил отчет РФ. В своих заключительных наблюдениях Комитет выразил беспокойство "проявлениями насилия расистского, этнического характера, в том числе насильственными выселениями в Калининградской области"⁴.

¹ См. совместный доклад FIDH и ОО "Мемориал" *«Рома в России: на пересечении всех видов дискриминации»*, Париж, ноябрь 2004 г.

² Выборы мэра города Архангельска в марте 2005 г. и региональные парламентские выборы в Калининградской области в марте 2006 г.

³ Отчет спецдокладчика ООН по расизму, расовой дискриминации и ксенофобии Дуду Дьена, Миссия в РФ, A/HRC/4/19/Add.3, 30 мая 2007 г.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/127/01/PDF/G0712701.pdf?OpenElement>

⁴ Заключение и рекомендации Комитета ООН против пыток, CAT/C/RUS/CO/4 – 6 февраля 2007 г.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/403/38/PDF/G0740338.pdf?OpenElement>

Другие вызывающие беспокойство случаи подобного насилия, имевшие место и в Архангельске, и в Калининграде, внимательно отслеживались нашими организациями (см. ниже).

При рассмотрении этих случаев стало ясно, что они представляют собой не изолированное явление, а характерны для российского общества в целом: земля, на которой расположены цыганские поселения (часто на окраинах больших городов), дорожает и приобретает коммерческую ценность.

СПб ОО "Мемориал" начала изучать проблему насильственных выселений цыган с 2005 года. В 2006 – 2007 гг. множество свидетельств было собрано и проанализировано Стефанией Кулаевой в ходе исследовательской миссии "Дискриминация и сегрегация цыган-кэлдэров в России"⁵. По итогам этой работы FIDH и Антидискриминационный центр "Мемориал" (АДЦ "Мемориал") организовали совместную миссию в России, проходившую с 1 по 12 мая 2007 г. В ней участвовали исследователи как из России, так и из Европы. Данный доклад представляет наблюдения и заключения этой миссии. Случаи дискриминации, выявленные в ходе миссии и вызывающие наибольшее беспокойство, внимательно отслеживались юристами и другими участниками АДЦ "Мемориал" и после окончания миссии. Авторы доклада выражают особую признательность АДЦ "Мемориал" за тщательный мониторинг всех рассмотренных в докладе случаев нарушения прав цыган.

По завершении миссии, FIDH передала официальное обращение к участникам пятой сессии Совета ООН по правам человека⁶, в ходе которой свой доклад представил спецдокладчик ООН по праву на жилище Милун Котари. В своем обращении FIDH выразила глубокую обеспокоенность продолжающимися насильственными выселениями цыган в РФ и представила предварительные выводы доклада.

Благодаря усилиям НПО, обеспокоенных нарушением прав цыган, появилась и реакция представителей международных организаций на эту проблему. 24 октября 2007 года комиссар Совета Европы по правам человека Томас Хаммарберг и спецдокладчик ООН по праву на жилище Милун Котари выпустили совместное заявление "Правительства европейских стран должны предпринять позитивные меры по защите прав цыган на жилье"⁷. В этом заявлении говорится об общеевропейской проблеме дискриминации и насилия в отношении цыган, проявляющейся в том числе и в насильственном выдворении цыган из их домов в некоторых странах Европы: *"Очень жаль, что действия многих представителей властей - особенно на местном уровне - способствовали усилению расовой ненависти. В результате число насильственных выселений цыган существенно возросло, и сегрегация и изоляция в сфере жилья в последние годы укоренились и усилились. Насильственные выселения часто сопровождаются актами насилия или угрозами в адрес цыган. Стало тенденцией, что в действиях по развитию городских территорий власти руководствуются рыночными соображениями и пренебрегают правами цыган. И выселения цыган из центров городов стали частью государственной политики."*

Внимание к проблеме выселений уделялось и в ОБСЕ. 7 июня 2007 года в ходе конференции на высшем уровне представители Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), занимающиеся проблемами рома и синти, организовали круглый стол по теме "Насильственные выселения цыган в регионе ОБСЕ и необходимость совместного поиска масштабной стратегии для их прекращения".

⁵ Кулаева Стефания, *Сегрегация и дискриминация цыган кэлдэров в России*. Kulaeva Stephania, *Segregation and Discrimination of Kelderari Roma in Russia*, IPF Draft Policy Paper, 2006 г. <http://www.policy.hu/kelderari/IPFDraftKulaeva.htm>

⁶ Пятая сессия Совета ООН по правам человека проходила с 11 по 18 июня 2007 г.

⁷ CommDH/Speech(2007)16

2) Цель и работа миссии

Целями совместной миссии АДЦ "Мемориал" и FIDH были:

- Осветить проблему насильственных выселений цыган и сопутствующих нарушений прав человека, включая нарушения основных социальных и экономических прав;
- Дать юридическую оценку соответствующих правонарушений и определить, отвечают ли национальное законодательство и его исполнение международным правозащитным нормам;
- Собрать новые данные о положении цыганских поселений, жителям которых угрожает насильственное выдворение.

FIDH использовала в работе миссии опыт и контакты СПб ОО "Мемориал" и АДЦ "Мемориал", которые уже много лет осуществляют проекты по мониторингу, просвещению, юридической поддержке, гуманитарной и медицинской помощи цыганскому населению России.

Миссия провела мониторинг цыганских сообществ, оказавшихся под угрозой насильственного выселения в следующих населенных пунктах:

- Новгородская область: город Чудово, 70 км от Новгорода. Это поселение состоит из примерно 130 домов/семей (в целом около 2000 человек). Большинство семей обосновались здесь в 1980-ые годы. Восемь домов были разрушены в апреле-мае 2007 г. вследствие соответствующего судебного постановления.
- Тверская область: поселок Савватьево, 5 км от Твери. Поселок состоит из 30 домов/семей (всего около 200 человек). Они проживают здесь с 1967 г. Существует информация о возможном выселении.
- Московская область: поселок Струбово, 20 км от Клина и 90 км от Москвы. Поселок состоит из 50 домов/семей (около 300 человек), живущих здесь с начала 1990-ых. В 2004 г. к ним присоединились еще 16 семей, выселенных из Архангельска (см. ниже). Здесь они вновь оказались под угрозой выселения.
- Владимирская область: поселок Глубоково, 65 км от Владимира. Поселок состоит из 50 домов/семей (около 300 человек), проживающих здесь последние 30 лет. Существует информация о возможном выселении из-за ведущегося рядом строительства дач (для людей нецыганского происхождения).
- Ивановская область: окраина города Иваново (поселение Коляново), 250 км от Москвы, неподалеку от заброшенного аэропорта. Поселок состоит из приблизительно 45 домов/семей (около 400 человек). Цыгане поселились здесь 10 лет назад после того, как они были выдворены из Иваново, где до этого прожили 15 лет. Угрозы выселения связывались с реконструкцией аэропорта московскими предприятиями.
- Рязанская область: поселок Дягилево, 5 км от Рязани. Поселок состоял из 100 домов/семей (около 600 человек). Многие из них живут здесь уже в течение 20 лет в крайней бедности и испытывают трудности в налаживании отношений с местными властями. У них регулярно отключаются электричество и газ. Существует информация о готовящемся выселении и сносе домов в части поселка.

- Тульская область:

- Поселок Косая Гора, 3 км от Тулы. Поселок состоит из 50 домов/семей (около 400 человек) живущих здесь с 1960-х. Угроза выселения возникла в связи с постановлением суда, признавшим землю, на которой располагаются цыганские поселения, охраняемым заповедником.
- Поселок Плеханово, 5 км от Тулы. Этот поселок состоит из примерно 450 домов/семей (около 3000 человек), большинство из которых живут здесь с 1960-х. Это одно из крупнейших поселений цыган-котляров в России. В поселке существует проблема обеспечения жителей газом и электричеством.

- Город Тюмень, Западная Сибирь:

- поселение Нефтяник;
- поселение на Мысовской улице (район Пески);
- поселение в районе ПТП-2.

Расположенные недалеко от центра города, каждое из поселений состоит из примерно 50 домов/семей (примерно по 300 человек), которые обосновались здесь 40 лет назад. Существует информация о возможном выселении в связи с расширением сети супермаркетов, обусловленным ростом города.

- Город Екатеринбург:

- Два поселка: на улицах Шекспира и Скоростной.

Расположенные недалеко от центра города, каждое поселение состоит из приблизительно ста семей (около 600 человек), которые обосновались здесь с конца 1950-х до начала 1970-х. Существует информация о возможном выселении в связи с ростом города.

В ходе миссии, были проведены встречи со следующими должностными лицами:

Г-жой Галиной МАТВЕЕВОЙ, уполномоченной по правам человека Новгородской области;

Г-ном Евгением МАКАРОВЫМ, помощником полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе;

Г-ном Михаилом ИВАНЦОВЫМ, начальником администрации Ленинского района (Тульская область);

Г-н Андреем ВОРОН-КОВАЛЕВСКИМ, начальником управления архитектуры и градостроительства (г. Тюмень);

Встреча с властями Верх-Исетского района Екатеринбурга, в том числе: г-ном Игорем РУБЦОВЫМ (заместителем председателя администрации Верх-Исетского района города Екатеринбурга; г-ном Евгением КОВАЛЕВЫМ, помощником уполномоченного по правам человека Свердловской области и другими представителями местных органов власти, муниципального комитета по образованию и милиции.

Участники миссии также получили информацию о случаях насильственных выселений цыган в других частях России (уже осуществленных или планируемых), куда миссия не смогла попасть ввиду ограниченных временных рамок ее деятельности.

Представленная в докладе ситуация характерна именно для названных поселков. Тем не менее, рекомендации, сформулированные FIDH и АДЦ "Мемориал", составлены с учетом положения дел и в других регионах и относятся ко всей территории Российской Федерации.

В состав миссии входили:

Стефания КУЛАЕВА, исполнительный директор СПб ОО "Мемориал"

Ольга АБРАМЕНКО, директор АДЦ "Мемориал"

Хьюг БИССО, юрист, представитель миссии FIDH

Анри ДЮКЕНН, исследователь, представитель миссии FIDH

Помимо этого, в Новгороде делегацию сопровождала Марина Арефьева, юрист АДЦ "Мемориал". В Санкт-Петербурге юридическую поддержку миссии обеспечивала Марина Носова, адвокат АДЦ "Мемориал".

FIDH выражает свою искреннюю благодарность АДЦ "Мемориал", чьи сотрудники взяли на себя работу по организации миссии.

3) Цыгане в России: жертвы различных проявлений дискриминации

Указ 1956 г.

С самого начала своего существования, Советский Союз боролся с так называемым "тунеядством": с теми, кто своим образом жизни и трудовой деятельностью выходил за рамки общепринятых норм. В 1956 году Верховный Совет СССР издал следующий указ:

450 "О приобщении к труду цыган, занимающихся бродяжничеством".

«В результате мер, принятых Советским государством по трудоустройству кочевых цыган, улучшению их жизненных условий и поднятия их культурного уровня, большинство цыган перешло к оседлому образу жизни и стало жить собственными заработками. Однако до сих пор некоторые цыгане продолжают бродяжничать, вести паразитический образ жизни и регулярно совершать преступления.

Чтобы приобщить бродяжничающих цыган к общественно полезному труду, Президиум Верховного Совета СССР постановил:

1. Запретить цыганам заниматься бродяжничеством и предложить им перейти к трудовому оседлому образу жизни.
2. Обязать Советы Министров союзных республик принять меры к расселению цыган на постоянное место жительства, их трудоустройству и культурно-бытовому обслуживанию.
3. Достигшие совершеннолетия цыгане, которые будут злостно уклоняться от общественно-полезного труда, будут наказаны ссылкой на срок до пяти лет в соединении с исправительно-трудовыми работами».

В отсутствие материально-технической поддержки и руководства к действию, цыгане были вынуждены осесть там, где они были задержаны (как правило в деревнях или на городских окраинах), недалеко от местных колхозов, где многие из них были принуждены работать. Адаптация и ассимиляция проходила по разному. Некоторые цыгане поселились в крестьянских домах в деревнях или маленьких городах, другие построили свои собственные дома и поселения. Легкие временки, построенные из подручных материалов, стали их постоянным местом жительства.

Быстрый рост общин привел к сооружению новых домов на новых участках земли. События разного порядка – внутренние конфликты или бедствия (например, Чернобыльская катастрофа в 1986 г., враждебность местного населения и т.д.) –

вынудили некоторые общины сменить место жительства. Некоторые переехали в другие цыганские поселения в разных частях страны.

Дискриминация цыган в России в контексте роста расизма

После своего визита в Россию, спецдокладчик ООН по расовой дискриминации отметил в своем отчете *"крайнюю незащищенность цыган в России и их дискриминацию. Сильнее всего от дискриминации страдают женщины и дети. Она особенно проявляется в том что касается прав на жилище, образование, здравоохранение и трудоустройство и зачастую связана с трудностями при получении российского гражданства и прописки"*. Он также отмечает, что *"цыгане все чаще становятся жертвами расового насилия, в первую очередь со стороны националистических группировок, но также жестокости и произвола со стороны работников правоохранительных органов. Цыгане страдают и от устойчивых предрассудков (регулярно подпитываемых политиками в избирательных целях) согласно которым цыгане предстают как преступники и наркоторговцы"*⁸.

Доклад FIDH и СПб ОО "Мемориал", выпущенный в результате совместной миссии в августе 2004⁹, дает сходную оценку.

Некоторые аспекты достойны особого упоминания:

- В России цыгане часто становятся жертвами двойного расизма: во-первых, вековых предрассудков по отношению к этому меньшинству, во-вторых, нового, недавно возникшего расизма по отношению к "черным". Под этот термин подпадают выходцы из Центральной Азии и Кавказа, имеющие темный цвет кожи. То же часто относится и к цыганам.

- Случаи расового насилия и проявления ксенофобии, особенно националистическими группировками, в России участились. Безнаказанность большей части таких преступлений способствует росту их количества¹⁰.

- Случаи преследований, вымогательства и жестокости со стороны милиции, а также фабрикация улик против цыган, происходят на фоне роста насилия со стороны правоохранительных органов в России, особенно учащения использования пыток для получения признания вины¹¹.

- Дискриминация на основе этнической принадлежности заметна при попытках трудоустройства и доступе к коммунальному обслуживанию. В целом, социально-экономические условия весьма неблагоприятны: самые незащищенные слои населения обрекаются на дальнейшую маргинализацию.

- Российскими властями не проводится явной антицыганской политики: против цыган не ведется преследований, которые, к примеру, велись в отношении этнических грузин

⁸ Отчет спецдокладчика ООН по расизму, расовой дискриминации и ксенофобии Дуду Дьена, Миссия в РФ, A/HRC/4/19/Add.3, 30 мая 2007 г. Неофициальный перевод.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/127/01/PDF/G0712701.pdf?OpenElement>

⁹ Международная федерация за права человека и Северо-Западный Центр социальной и юридической защиты (рома) цыган (Мемориал Санкт-Петербург), *Рома в России: на пересечении всех видов дискриминации*, ноябрь 2004 г. См. также доклад Европейского Центра по правам цыган (ЕЦПЦ) *В поисках счастливых цыган: преследование отверженных меньшинств в России* (май 2005 г.).

¹⁰ См. отчеты Информационно-аналитического центра "СОБА". (<http://xeno.sova-center.ru>)

¹¹ См. "Заключение и рекомендации Комитета против пыток", CAT/C/RUS/CO/4 - 6 февраля 2007 г.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/403/38/PDF/G0740338.pdf?OpenElement>

после дипломатического кризиса между Россией и Грузией¹². Тем не менее, некоторые действия милиции направлены напрямую против цыган. В частности, операция «Табор», предпринятая для борьбы с наркотрафиком и воровством прошла по всей стране в 2001-2002 гг., а в Санкт-Петербурге снова проводилась в мае-июне 2004 года (по-русски "табор" буквально значит "лагерь цыган").

- Кроме того, со стороны российских властей не делается никаких шагов для выявления и фиксирования случаев дискриминации. В России не было принято национального "плана по цыганам", как это было сделано во многих других странах в соответствии с "Планом действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ" (2003 г.)¹³ и как рекомендовано российскому правительству в 2007 г. спецдокладчиком ООН по расизму, расовой дискриминации и ксенофобии Дуду Дьеном¹⁴, с целью защиты и принятия превентивных мер, необходимых для обеспечения равенства.

Отказ российских властей признать существование проблемы расизма и необходимость бороться с ним на национальном уровне проиллюстрирован, в частности, реакцией Валерия Лощина, постоянного представителя Российской Федерации при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве, на доклад и рекомендации Дуду Дьена Российской Федерации, представленные 11 июня 2007 г., на пятой сессии Совета ООН по правам человека в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 60/251 от 15 марта 2006 г.

Г-н Лощинин отозвался о докладе г-на Дьена следующим образом: *"На Россию экстраполирован ряд проблем в области расизма и ксенофобии, которые для нашей страны либо вообще не свойственны, или же не носят острого или системного характера. Комментировать нечего, поскольку документ неприемлем, как в целом по содержанию, так и концептуально. Мы не отрицаем, что, к сожалению, имеют место отдельные случаи проявлений расовой и этнической нетерпимости. Однако делать на этом основании далеко идущие выводы о якобы доминирующих в обществе тенденциях и, исходя из непроверенных данных и домыслов, утверждать о наличии неких пороков российской политической системы, правосудия и образования – абсурдно"*¹⁵.

4) Кэлдэрары (котляры): специфическая цыганская община

Принято считать, что термин "цыган" используется сторонними наблюдателями, тогда как сами цыгане именуют себя "рома". Однако ни тот, ни другой термин не отражают разнообразия и наличия многочисленных подгрупп цыганских общин.

¹² См. отчет FIDH/Гражданское содействие "Мигранты в России. Наиболее уязвимые группы населения – первые жертвы внутренних и внешних политических кризисов". FIDH/Civic Assistance report *Les migrants en Russie. Des populations fragilisées, premières victimes des crises politiques internes et externes*, апрель 2007 г.

¹³ Постоянный Совет ОБСЕ, решение №566, 479-ое пленарное заседание, 27 ноября 2003 г.

¹⁴ "Правительству (РФ) следует принять всеобъемлющий план действий в отношении общины рома, предусматривающий поощрение и уважение их культурной самообытности и преодоление их социальной и экономической маргинализации, в частности таких ее проявлений, как плохие жилищные условия, отсутствие документов, высокий уровень отсева детей из школ и испытываемые рома трудности в области занятости. План должен также предусматривать меры по ознакомлению российского общества с историей и традициями рома, с тем, чтобы искоренить негативные представления и стереотипы, систематически связываемые с представителями этого народа. В качестве приоритетной проблемы должна быть рассмотрена практика выселения рома из занимаемых ими жилищ". Отчет спецдокладчика ООН по расизму, расовой дискриминации и ксенофобии Дуду Дьена, Миссия в РФ, A/HRC/4/19/Add.3, 30 мая 2007 г. Перевод АДЦ "Мемориал".

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/127/01/PDF/G0712701.pdf?OpenElement>

¹⁵ См. открытое письмо к Верховному комиссару ООН по правам человека Луизе Арбур <http://www.fidh.org/spip.php?article4681>

Термин "цыган" служил для обозначения национальности¹⁶, официально признанной в советские времена. Обычно он используется российскими властями и представителями этой общины при общении с администрацией или с не входящими в общину лицами. Но, чтобы подчеркнуть свои различия, представители цыганских общин используют специфические названия. В зависимости от страны происхождения и образа жизни, цыган можно поделить на несколько групп. На Северо-Западе РФ проживают 4 следующие группы: *русские цыгане (русска рома)*, а также близкие им по языку и культуре рома из Латвии, Эстонии, Литвы и Польши; *кэлдэары* (или котляры); *мадьары* (иммигранты из Закарпатья); *люли* или *мугат* (иммигранты из Центральной Азии).

В других частях России проживают прочие крупные группы цыган, такие как: крымские цыгане, сэрвы, кишинёвцы, плацуны, ловари и влахи.

По непроверенным данным, число цыган в России достигает 500 тысяч, из которых около 30% называют себя кэлдэары (котляры)¹⁷.

Цыгане-кэлдэары принадлежат к группе, которая распространена по всей Европе, и отличаются своими традициями и особым жизненным укладом¹⁸. Кэлдэары – это одна из самых изолированных общин. "Тогда как русские цыгане обычно сталкиваются с правовой и экономической дискриминацией, цыгане-кэлдэары, помимо этого, становятся жертвами еще и социальной дискриминации: им отказывают в жилье, образовании, здравоохранении и даже доступе к общественным баням"¹⁹. Большинство кэлдэаров говорят по-русски и по-цыгански. Однако из-за затрудненного доступа к образованию для цыганских детей, кэлдэары не всегда владеют русским языком достаточно хорошо, что значительно снижает возможности их трудоустройства и последующей интеграции.

В ходе исследовательской миссии FIDH и АДЦ "Мемориал" сосредоточили свое внимание на этой группе, не только потому, что она подвергается самой жестокой дискриминации, но и потому, что именно кэлдэарам серьезнее всего угрожают сейчас насильственные выселения.

Места, где селились кэлдэары и которые они обустроили для жизни – окраины, бросовые, зачастую болотистые земли, где отсутствовала инфраструктура и элементарные удобства, – становятся все более привлекательными для торговцев земельной собственностью и, соответственно, объектом спекуляций.

Часто они находятся вблизи от крупных городов, в хороших природных условиях (поселения возле Москвы, Санкт-Петербурга, Клина). В других случаях (Иваново, Екатеринбург, Тюмень) цыганские поселения оказались под угрозой, т.к., по мнению властей, они мешают развитию города и инфраструктур (аэропортов, торговых центров, новых районов и т.д.)

Кэлдэары селятся в отдельных домах, построенных ими самими в соответствии с их представлениями о подходящем жилье. Кэлдэары всегда жили и по-прежнему живут очень компактно и, насколько это возможно, обособленно от местного населения. Хотя уже много поколений кэлдэаров живет в северных областях России, традиция традиционная местная деревянная архитектура с толстыми стенами и маленькими окнами для сохранения в доме тепла не была заимствована кэлдэарами. Их поселение состоит из высоких и широких домов, рядом с которыми можно увидеть

¹⁶ Графа "национальность" в советских паспортах служила для обозначения этнической принадлежности; в западной литературе это соответствует *ethnic origins* или *ethnic group*.

¹⁷ Лидеры Федеральной национально-культурной автономии русских цыган и другие цыганские лидеры считают, что число цыган в России превышает 1 миллион.

¹⁸ Название общины связано со словом "caldar", что по-румынски означает "котёл".

¹⁹ Кулаева Стефания, *Сегрегация и дискриминация цыган кэлдэаров в России*. Kulaeva Stephania, *Segregation and Discrimination of Kelderari Roma in Russia*, IPF Draft Policy Paper, 2006 г.

маленькие постройки, подобные временкам. Последние предназначены для молодых семей, еще не обзаведшихся капитальными домами. Населению табора обычно не разрешено селиться за пределами отведенного им участка земли. В результате общины становятся все более перенаселенными, и дома ставятся вплотную друг к другу, нередко в нарушение норм пожарной и санитарной безопасности.

Участники миссии посетили эти компактные поселения (по-русски и по-цыгански называемые «таборы») величиной от 30 до 450 домов/семей, где проживает от 200 до 1000 и более человек. Число жителей некоторых поселков доходит до нескольких тысяч человек. Некоторые из осмотренных поселений представляют собой убогие трущобы. В некоторых случаях кэлдэары провели удобства (воду, газ и электричество) и создали школы, иногда без предварительного согласования и без разрешения местных властей.

Как правило, участники миссии встречались в ходе осмотра посещения поселка с *баро* или *бароном* (также именуемым "*примари*" членами общины): т.е. с уважаемым, опытным (и часто самым старшим) мужчиной, который считается лидером общины и регулярно представляет ее в переговорах с местными властями.

Тяжелое положение цыган-кэлдэаров было отмечено спецдокладчиком ООН по расизму, расовой дискриминации и ксенофобии в ходе его визита в Россию: *"В ходе миссии спецдокладчик посетил общину кэлдэаров в поселке Пери, во Всеволожском округе (Ленинградской области), где живет примерно 1320 человек, в том числе 500-600 детей. Представители общины выразили недовольство и разочарование своими плохими жилищными условиями, актами насилия по отношению к общине и отсутствием помощи со стороны властей. Спецдокладчик отметил плачевное состояние большей части 130 домов поселения, обреченность на крайне тяжелое существование в суровых зимних условиях, отсутствие постоянного доступа к питьевой воде, высокий уровень инфекционных заболеваний, особенно среди детей, ввиду отсутствия нормальных санитарных условий. Кроме того, по словам представителей общины, ущемляются и их права на получение медицинской помощи, в том числе неотложной. Спецдокладчик выразил обеспокоенность низкой посещаемостью школы детьми цыган. Большинство родителей безработные и не могут позволить себе траты на транспортные расходы, необходимые, чтобы довезти детей до ближайшей школы. Вдобавок, под предлогом плохого владения русским языком, цыганским детям, посещающим школу, было отведено отдельное помещение, находящееся в худшем состоянии, нежели помещения, в которых обучаются русские дети. Эта сегрегация при обучении препятствует интеграции детей цыган. Спецдокладчик также получил свидетельства о случаях насилия, включая свидетельство пожилой женщины и девочки, избитых скинхедами в Санкт-Петербурге. Большинство таких случаев остаются незамеченными, т.к. жертвы насилия не доверяют милиции и к ней не обращаются. Российская милиция больше известна своей неспособностью защитить от насилия, произвольными проверками документов, преследованиями и коррупцией, а не своей правоохранительной деятельностью"*²⁰.

²⁰

Отчет спецдокладчика ООН по расизму, расовой дискриминации и ксенофобии Дуду Дьена, Миссия в РФ, A/HRC/4/19/Add.3, 30 мая 2007 г. Неофициальный перевод.
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/127/01/PDF/G0712701.pdf?OpenElement>

I. Право цыган России на достойное жилище

1) Международное законодательство относительно права на достойное жилище

В 1971 г. Россия ратифицировала Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах, который в статье 11 оговаривает *"право каждого на достаточный жизненный уровень (...), включающий достаточное питание, одежду и жилище (...)"*²¹. В статье говорится, что *"государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права"*.

Право на жилье также гарантировано рядом других международных документов, ратифицированных Россией. В том числе:

- Международная конвенция по правам ребенка, статья 27.3;
- Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 14.2 h;
- Международная конвенция по ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5, гласящая: *"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: в частности: ... iii) права на жилище."*
- Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 17, гласящая: *"Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию"*.

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) - независимый механизм, созданный для наблюдения и контроля за выполнением государствами-участниками положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, - принял в 1991 Замечание общего порядка касательно права на достаточное жилище²². Комитет подчеркнул, что право на достаточное жилище *"имеет решающее значение для пользования экономическими, социальными и культурными правами"*²³. По мнению Комитета, *"право на жилище не следует толковать в узком или ограничительном смысле, что уравнивало бы его, например, с предоставленным кровом, означающим лишь то, что кто-то имеет крышу над своей головой. Его скорее следует рассматривать как право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством"*. Таким образом, право на жилище подразумевает такие аспекты как гарантируемая законом безопасность жилища, доступность услуг, удобств, инфраструктур и материалов; приемлемая стоимость и пригодность для жилья²⁴.

²¹ Статья 11 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах гласит: *"Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии"*.

²² Замечания общего порядка КЭСКП поясняют положения Пакта.

²³ *Право на достаточное жилище*, Замечание общего порядка №4. 13 декабря 1991 г., параграф 1.

²⁴ Там же, параграф 8.

Комитет также подчеркивает, что право на жилище "должно быть гарантировано всем независимо от их доходов и экономических ресурсов"²⁵. Им оговорено, что "государствам-участникам следует уделять должное первоочередное и особое внимание тем слоям общества, которые в настоящее время проживают в неблагоприятных условиях. Соответственно проводимая политика и принимаемое законодательство не должны давать преимуществ социальным группам, уже находящимся в благоприятном положении, за счет других"²⁶.

Комитет добавляет, что "независимо от формы владения, все индивиды должны быть защищены законом против насильственных выселений, преследований и других угроз"²⁷. "Независимо от уровня развития страны, некоторые шаги должны быть предприняты безотлагательно. (...) Многие меры, которые необходимо принять с целью содействия соблюдению права на жилье, требуют лишь того, чтобы правительства воздерживались от определенной практики и взяли на себя обязательство способствовать достижению "самостоятельности" заинтересованными группами"²⁸.

В 2003 году тот же самый Комитет, оценивая соблюдение Российской Федерацией ее обязательств в рамках Пакта об экономических, социальных и культурных правах, отметил, что число бездомных в России растет, и призвал государство-участника "активизировать усилия по решению проблемы бездомности, в том числе обеспечить выделение адекватных ресурсов на предоставление социального жилья, в первую очередь наиболее социально незащищенным группам населения". Комитет также призвал государства-участники "провести исследование проблемы бездомности для получения более точной картины масштабов и причин данной проблемы"²⁹. В том же отчете Комитет выразил обеспокоенность в связи со "сообщениями о случаях, когда отсутствие регистрации по месту жительства и других документов, удостоверяющих личность, на практике приводит к ограничениям прав, включая такие сферы, как трудоустройство, социальное обеспечение, медицинское обслуживание и образование. Комитет также озабочен сообщениями о том, что некоторые группы лиц, включая бездомных и народность рома (цыгане), сталкиваются с особыми трудностями при получении удостоверяющих личность документов, в том числе регистрации по месту жительства"³⁰.

На европейском уровне, право человека на жилье гарантировано статьей 31 пересмотренной Европейской социальной хартии 1996 г. (постепенно заменяющей хартию 1961 г., где право на жилье оговорено в статье 16), которая включает положения о достойном и доступном жилье, сокращении числа бездомных, политике по снабжению жильем наиболее уязвимых социальных групп и процедурах по сокращению насильственных выселений. Пересмотренная Европейская социальная хартия содержит пункт о запрете дискриминации (часть 5, статья E), согласно которому: "Осуществление прав, изложенных в настоящей хартии, обеспечивается без дискриминации".

²⁵ Там же, параграф 7.

²⁶ Там же, параграф 11.

²⁷ Там же, параграф 8.

²⁸ Там же, параграф 10.

²⁹ Заключительные замечания Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам: Российская Федерация. 12/12/2003. E/C.12/1/Add.94. (Заключительные замечания / Комментарии), параграф 55. Неофициальный перевод.

³⁰ Заключительные замечания Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам: Российская Федерация. 12/12/2003. E/C.12/1/Add.94. (Заключительные замечания / Комментарии), параграф 12. Неофициальный перевод.

Следить за соответствием национальных законодательств и практик Европейской социальной хартии входит в обязанности Европейского комитета по социальным правам. Комитет не только изучает периодические отчеты государств-участников, но и рассматривает коллективные жалобы. Судебная практика Комитета предлагает значимые для каждого отдельного случая интерпретации различных статей Хартии.

Решения, принимаемые Комитетом вследствие коллективных жалоб, связанных с широко распространенной дискриминацией цыган (как правовой, так и бытовой) в жилищной сфере (такого рода жалобы были поданы против Греции, Болгарии, Италии), демонстрируют, что пункт о запрете дискриминации предполагает не только введение действенного правового кодекса, предупреждающего дискриминацию, но и осуществление политики и программ, реализующих право на жилье на практике. В случае структурной дискриминации принятие позитивных мер для наиболее уязвимых групп не считается Комитетом дискриминацией в отношении остального населения и даже может быть рекомендовано для обеспечения равенства на практике³¹.

Российская Федерация подписала пересмотренную Социальную хартию 14 сентября 2000, но пока ее не ратифицировала.

2) Национальное законодательство относительно права на жилище, землю и собственность

Право на жилище – составная часть российского законодательства. Оно внесено в основные нормативы Российской Федерации.

Право на жилище описано в статье 40 Конституции РФ, которая уделяет особое внимание нуждающимся:

1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.
2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.
3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Согласно статье 15 Конституции РФ, *"Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора"*. Соответственно, в РФ должны применяться положения о защите права на достаточное жилище (вытекающего из права на достойный жизненный уровень), содержащиеся в вышеупомянутых международных договорах, подписанных Россией.

Как отмечено спецдокладчиком ООН по вопросу о праве на достаточное жилище, доступ к земле – это условие *"соблюдения права на достаточное жилище"*. *"Недостаточность жилищных условий часто становится следствием отсутствия доступа к земле и ресурсам, являющимся общественным достоянием. Несправедливый характер собственности на землю и безземелье порождают множество взаимосвязанных проблем, начиная от неадекватных жилищных условий и отсутствия возможностей получения средств к существованию и кончая*

³¹ Вклад Европейской социальной хартии в процесс интеграции европейских цыган, Оливье Де Шуттер, профессор Католического Университета Лувена (UCL) и Европейского колледжа (Натолин). *La contribution de la Charte sociale européenne à l'intégration des Roms d'Europe*, Olivier de Schutter.

*болезнями, голодом, отсутствием продовольственной безопасности и крайней нищетой". Спецдокладчик также подчеркнул, что "земельный вопрос имеет особое значение для коренных народов, общин, исторически подвергавшихся дискриминации, внутренне перемещенных лиц и возвращающихся беженцев" и что "без адекватного юридического признания индивидуальных и коллективных прав на землю зачастую невозможно эффективно реализовать право на достаточное жилище"*³².

В России вопрос владения землей напрямую связан с проблемой приватизации земель, ранее бывших в собственности государства. Приватизация также коснулась городских квартир, но в данном докладе мы, в первую очередь, рассмотрим вопрос приватизации земли, как наиболее значимый для общин цыган-кэлдэраров. Описание различных этапов приватизации необходимо, чтобы понять контекст, в котором развивались отношения между цыганами и российскими властями.

а) Землевладение и приватизация в РФ: исторический контекст

В советское время вся земля была государственной. Приватизация загородных земельных участков была одной из реформ, проведенных во времена правления Горбачева³³.

Первые перестроечные реформы коснулись аграрного сектора и ввели частную собственность на землю. На Второй сессии Съезда народных депутатов РСФСР было принято несколько поправок к Конституции. В частности, был принят закон о фермерском хозяйстве, дающий частным лицам право выходить из колхозов и совхозов со своей долей общественной земли и активов. Однако право собственности на землю осталось ограниченным, т.к. продажа земельных участков могла осуществляться только государством. Более того, в первые 10 лет владения купля-продажа участков земли была запрещена. На деле деколлективизация земли и создание аграрных кооперативов, управляемых бывшими директорами колхозов и совхозов, положили начало масштабному процессу захвата земель в интересах частных лиц.

Верховный Совет РСФСР принял новый Земельный кодекс в апреле 1991 года: он оставался в силе до начала 2000-х. В этом новом документе указано, что граждане РСФСР имеют право на получение в собственность земельных участков для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства; индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства в городах, посёлках и сельских населённых пунктах; садоводства; огородничества; животноводства; иных целей, связанных с ведением сельскохозяйственного производства. Однако отсутствие разрешения на куплю-продажу земельных участков фактически свело этот текст на нет.

В июне 1992 г. демократические и либеральные партии предложили устроить референдум по следующему вопросу "Согласны ли Вы с тем, что в Конституции РФ должно быть закреплено право частной собственности на землю, то есть безусловное право каждого гражданина РФ владеть, пользоваться и распоряжаться землёй?" Инициаторы собрали более миллиона подписей.

³² Отчет спецдокладчика г-на Милуна Котари по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, A/HRC/4/18, 5 февраля 2007 г. Неофициальный перевод.

³³ Валери Бюнс, *Внутренние реформы и международные перемены: горбачевские реформы в исторической перспективе*. Valerie Bunce, *Domestic Reform and International Change: The Gorbachev Reforms in Historical Perspective*. "International Organization", т. 47, № 1. (зима 1993 г.), стр. 107-138, стр. 123.

23 декабря 1992 года Верховный Совет принял закон "О праве граждан РФ на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства"³⁴. Этот закон действовал и в начале 2000-х. В октябре-декабре 1993 года, чтобы обеспечить его применение, было принято несколько президентских указов, внесших в закон уточнения³⁵.

Таким образом, с начала 1993 года в России стартовал свободный оборот земель по четырём перечисленным целевым назначениям. Право распоряжаться этими участками не было ограничено ни сроком нахождения в собственности, ни суммой продажи, ни идентичностью собственника, в чью пользу была проведена приватизация.

Новая Конституция 1993 года узаконила это положение дел. Статья 9.3 гласила, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Статья 36 гласила, что

1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.
2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.
3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Эта аграрная реформа была встречена в штыки представителями многих политических партий не только на федеральном, но и на местном уровне. Она вызвала скептицизм и враждебность и у сельского населения. Традиционное недоверие к частной собственности и особенно к частной собственности на землю было по прежнему характерно для жителей сельских регионов³⁶. Это недоверие можно объяснить страхом перед возможными спекуляциями, приверженностью равенству и неприятием новых сельских элит.

Новые законы о землевладении шли вразрез с интересами местных властей и директоров колхозов, которые старались ограничить передел собственности или выгадать на нем первыми.

³⁴ См. закон РФ № 4196-1, "О праве граждан РФ на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства", Аграрное законодательство Российской Федерации, Сборник Нормативных Актов и Документов, Москва, 1999 г., стр. 56.

³⁵ 27 октября 1993 г. указ "О регулировании земельных отношений" постановил, что земельные участки относятся к недвижимости. и повторил, что "граждане и юридические лица - собственники земельных участков - имеют право продавать, передавать по наследству, дарить, сдавать в залог, аренду, обменивать, а также передавать земельный участок или его часть в качестве взноса в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов" (Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России", Аграрное законодательство Российской Федерации, стр. 222).

Другой указ, изданный 7 декабря 1993 г. "О налогообложении продажи земельных участков и других операций с землей", провозгласил, что продажа участков земли – совершенно легальна, при условии, что использование этих участков останется прежним (построение второй частной фермы или дачи, садоводства и/или построение дополнительного личного дома).

В итоге, указ "О государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость", принятый 11 декабря 1993 г., постановил, что регистрация и оформление документов о правах на земельные участки являются основой для создания эффективной системы платежей за землю, регулирования всех операций с землей и защиты прав на земельные участки.

³⁶ Стефен К. Вегрен, *Реформа сельского хозяйства и политическая культура в России*. Stephen K. Vegren, *Rural Reform and Political Culture in Russia*. Europe-Asia Studies, том. 46, № 2 (1994 г.), стр. 230.

После 2000 г. и избрания В. Путина президентом вопрос о новом Земельном кодексе снова встал на повестку дня. Власти подчеркивали необходимость лучшего управления землями, находящимися в государственной собственности и пересмотром всех земельных приобретений, сделанных в 90-ые годы, ввиду того, что некоторые из них были нелегальными.

В начале 2001 г. министр экономики Герман Греф выразил сожаление в связи с тем, что в России до сих пор не появилось единой федеральной системы регулирования земельной собственности, четких правил приобретения земли, регистрации, единой кадастровой системы и правил по передаче прав на землю³⁷.

Новый земельный кодекс был принят в октябре 2001³⁸. Один из наиболее спорных его пунктов содержится в статье 37, гласящей, что только участки, зарегистрированные в государственном кадастре, подлежат купле-продаже. Из-за этого пункта, затруднившего процедуру приобретения земли, новая реформа потеряла свою эффективность. Дело в том, что регистрация в государственном кадастре происходила настолько медленно, что это неизбежно способствовало появлению коррупции в этой сфере. Возникло множество частных компаний, предлагающих более быструю юридическую регистрацию участков земли. Дошло до того, что порой затраты на узаконивание земельной собственности превышали рыночную стоимость самого участка земли³⁹.

б) Современные юридические основы права собственности в России: комплексная система

Правила по строительству домов

По свидетельствам многих представителей кэлдэрарской общины, в советское время получить участок земли под строительство дома было проще, чем сегодня. Это, бесспорно, было долгой и сложной процедурой, но поскольку власти стремились контролировать всех и каждого, то они способствовали оформлению прописки, а участок земли удавалось получить всего за несколько лет.

В современной России, где действует новый Земельный кодекс и были приняты различные нормативные акты, государственный контроль за последние несколько лет значительно возрос. По новым правилам, приобретение земли становится еще более сложным и запутанным процессом, успех которого не гарантирован. У земли есть рыночная стоимость, и местные власти заинтересованы продать землю тем, кто готов заплатить больше.

Процесс приобретения земли можно разделить на 4 регулируемых законом этапа:

- переговоры для подачи заявки на приобретение земли;
- получение разрешения на строительство дома, проверка на соответствие строительного проекта нормативам;
- заложение фундамента и строительство дома, присоединение инженерных и технических коммуникаций;
- вселение в дом.

Ниже мы даем описание лишь первых двух частей этого процесса, но две последующие оказываются такими же долгими и мучительными, как и первые.

³⁷ См. http://bd.fom.ru/report/cat/political_party/agrarian/d011129

³⁸ См. <http://eng.www.kadastr.ru/documents/docs/3312>

³⁹ См. <http://w47.narod.ru/map.html>

Подобная неэффективность дискредитирует местные власти : их многочисленные требования расцениваются населением как лишние поводы для получения взяток.

Законное приобретение участка земли требует огромного числа документов, которые должны быть получены в различных административных ведомствах.

Во-первых, заявитель должен подать письменный запрос, в котором должны быть указаны причины подачи заявки, технические характеристики здания, его приблизительные размеры, его местонахождение, сроки строительства, вступление во владение землей и прогнозируемые последствия застройки для окружающей среды.

Этот проект должен быть утвержден постоянным районным комитетом по земельным ресурсам и землеустройству, который принимает решение о выделении участка земли под строительство частных домов. Для пересмотра акта выбора земельного участка может быть устроена встреча с комитетом.

Все это – только часть требуемых документов, в которые входят личные данные кандидата; сведения о транспорте для поставки стройматериалов; проект сноса зданий, находящихся на приобретаемом участке земли; проект возможного перемещения лиц, проживающих в данный момент на участке; проект планировки территории и технических условий на присоединение инженерных коммуникаций; условия вступления во владение землей и оценка экономических потерь в случае отведения земли под аграрные нужды.

Заявитель должен подать все эти документы местной администрации, санитарной и пожарной инспекции, местному отделению милиции, дорожной инспекции и другим ведомствам в соответствии с требованиями администрации. Заложение фундамента может быть начато только с разрешения комитета по земельным ресурсам и землеустройству и после того, как комитет измерит землю и определит границы участка. Технические чертежи также должны прилагаться к заявке. Регистрация в государственном кадастре делается только тогда, когда кандидат получил положительные ответы от всех вышеупомянутых инстанций.

Само собой разумеется, все эти требования не облегчили жизнь кэдрэарских общин: чем больше инстанций надо обойти, тем больше шансов получить отказ. Поскольку большинство граждан до сих пор не имеет законной земельной собственности и градостроительные планы отсутствуют, множество зданий построено незаконно, без санкции местных властей и государственных ведомств. Соответственно, многие граждане могут преследоваться законом, и построенные ими здания, по закону, могут подлежать сносу.

Самовольные постройки

В статье 222 Гражданского кодекса РФ, даются определение и директивы в отношении "самовольной постройки":

1. Самовольной постройкой является жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

Соответственно:

2. Лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности. Оно не вправе распоряжаться постройкой — продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки. Самовольная постройка подлежит сносу осуществившим ее лицом либо за его счет, кроме случаев, предусмотренных пунктом 3 настоящей статьи⁴⁰.

"Дачная амнистия"

Право собственности на постройку может быть признано в соответствии с законом, получившем название "дачная амнистия" (№. 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» от 30 июня 2006 г.). В этом случае постановление суда не является необходимым: результат будет зависеть от решения административной комиссии.

Согласно этому закону, нужно представить следующие документы:

- Личную заявку;
- Описание общих и технических характеристик здания;
- Документ, устанавливающий право собственности на земельный участок, на котором расположено здание (акты органов государственной власти или местного самоуправления; выписки из похозяйственных книг органов государственной власти или местного самоуправления);
- Кадастровый план на земельный участок.

Получив эти документы, комиссия принимает решение об оформлении права собственности на постройку. Затем данные заносятся в Единый государственный реестр прав. Земля сдается в аренду заявителю с возможностью продления срока аренды.

Этот закон позволил владельцам дачных домов пройти упрощенную процедуру приватизации, не тратя так много сил и средств, как раньше.

Приобретательная давность

Поскольку дома цыган-кэлдэраров не зарегистрированы должным образом, они могут подлежать сносу (см. выше), либо могут быть узаконены при условии, что земля досталась ее обитателям законным путем. Последнее должно быть подтверждено документами. Если участок земли по закону принадлежит владельцу дома, то этот участок может быть признан его собственностью в соответствии со статьей 234 Гражданского кодекса РФ.

Как гласит параграф 1 статьи 234:

«Лицо — гражданин или юридическое лицо, — не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее как своим

⁴⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации 1996 г., статья 222. Справочно-правовая система "Гарант".

собственным недвижимым имуществом в течение пятнадцати лет либо иным имуществом в течение пяти лет, приобретает право собственности на это имущество (приобретательная давность). Право собственности на недвижимое и иное имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает у лица, приобретшего это имущество в силу приобретательной давности, с момента такой регистрации».

В параграфе 3 данной статьи значится: «Лицо... может присоединить ко времени своего владения все время, в течение которого этим имуществом владел тот, чьим правопреемником это лицо является»⁴¹.

В 2003 г. Верховный суд РФ выпустил директиву о том, как соотносятся статья 234 Гражданского кодекса о приобретательной давности и статья 222 Гражданского кодекса, гласящая, что граждане не могут получить право собственности на самовольные постройки. Суд заключил следующее:

«Приобретательная давность не может распространяться на самовольно возведенное строение, расположенное на неправомерно занимаемом земельном участке».

В то же время статья 222 (параграф 3) гласит:

«Право собственности на самовольную постройку может быть признано судом за лицом, осуществившим постройку на не принадлежащем ему земельном участке, при условии, что данный участок будет в установленном порядке предоставлен этому лицу под возведенную постройку. Право собственности на самовольную постройку может быть признано судом за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, где осуществлена постройка. В этом случае лицо, за которым признано право собственности на постройку, возмещает осуществившему ее лицу расходы на постройку в размере, определенном судом. Право собственности на самовольную постройку не может быть признано за указанными лицами, если сохранение постройки нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц либо создает угрозу жизни и здоровью граждан»⁴².

Следовательно, чтобы воспользоваться правом приобретательной давности, лицо должно подать в суд соответствующий запрос, при этом не забыв предъявить доказательство того, что земельный участок был получен законным образом. Эти доказательства могут быть административным постановлением или другим документом. Соответственно, если земля, на которой находится постройка, по закону принадлежит лицу, то постройка может быть оформлена как законная собственность ее владельца после положительного вердикта суда. Однако, в настоящее время найти требуемые сертификаты или доказать, что они когда-либо существовали, очень сложно.

Правила по приобретению земли

Обычно право на владение землей приобретается одним из двух нижеуказанных способов:

Во-первых, лицо может приобрести земельный участок по контракту на условиях, оговоренных в российском Гражданском кодексе. Как правило, лицо покупает или арендует земельный участок, являющийся собственностью частных лиц. Во-вторых,

⁴¹ Гражданский кодекс Российской Федерации 1996 г., статья 234, параграфы 1,3. Справочно-правовая система "Гарант".

⁴² Гражданский кодекс Российской Федерации 1996 г., статья 222.

если участок является государственной или муниципальной собственностью, то для его продажи или заключения договора об аренде организуется аукцион⁴³.

Аукцион проводится владельцем земли, как-то: представителем исполнительной власти, представителем органов местного самоуправления или специализированной организацией. Продавец устанавливает порядок проведения аукциона, начальную цену предмета аукциона и другие технические параметры⁴⁴. Организатор аукциона не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона должен опубликовать извещение о проведении аукциона в периодическом печатном издании, определяемом правительством Российской Федерации⁴⁵.

Для участия в аукционе кандидаты на приобретение участка должны подать заявку организатору аукциона. Земля, продаваемая на таких аукционах, предназначена для постройки домов. Статья 38.1 российского Земельного кодекса от 2001 г. определяет правила проведения аукциона, установленные правительственной резолюцией №. 808 (от 11 ноября 2002 г.).

В последние годы цыгане-кэлдэары, проживающие на муниципальных землях или на территории бывших колхозов, узнали о том, что занимаемая ими земля была выставлена (или предназначена) на продажу на аукционе. Таким образом, кэлдэары оказались под угрозой выселения: в очень редких случаях власти и застройщик имеют план по переселению лиц, проживающих на территории, и снабжению их новыми землей и жильем. Власти ссылаются на статью 222 российского Гражданского кодекса от 1996 г., т.к. дома кэлдэаров представляют собой "самовольные постройки", за снос которых законом не предусмотрена выплата компенсации. Следовательно, для семей кэлдэаров крайне важно вовремя оформить свои дома, чтобы право собственности на занимаемый ими земельный участок не было передано другим лицам. Однако, в современных условиях узаконить свою собственность цыганам весьма непросто.

3) Проблема собственности на землю и жилье

Отсутствие охраняемых прав на землю и жилища – наиболее важная в жизни современных цыган-кэлдэаров проблема.

Как говорилось в предыдущей главе, с исчезновением Советского Союза юридические определения собственности и правила пользования землей стали чрезвычайно сложными и запутанными. Статьи, содержащиеся в новом Земельном кодексе (2001 г.), отразились на жизни всего населения России, но специфические общины, такие как цыгане, столкнулись с особыми трудностями.

Мало кто из жителей развалившегося СССР смог быстро разобраться в правилах приватизации, к ним адаптироваться и выгодно ими воспользоваться. В XXI веке множество россиян, живущих в частных домах, оказались в ситуации, когда их права на частную собственность и приватизационные права были попорчены: нередко их дома были куплены за бесценок богатыми инвесторами. В последние несколько лет, приватизация земель и быстрая застройка пригородов частными инвесторами (порой

⁴³ Земельный кодекс Российской Федерации 2001 г., статья 38. Справочно-правовая система "Гарант".

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Постановление правительства РФ № 808 от 11 ноября 2002 г., "Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков", параграф 8; Земельный кодекс Российской Федерации 2001 г., статья 38.1, параграф 9. Справочно-правовая система "Гарант".

осуществляемая при участии местных властей) привели к потере многими гражданами прав на дома, в которых их семьи жили на протяжении многих поколений, но которые они, по разным причинам, не смогли оформить как свою собственность.

Эту ситуацию можно проиллюстрировать на примере недавнего широко обсуждаемого конфликта, имевшего место в 2006-2007 гг. в московском районе Южное Бутово, где городские власти решили снести несколько частных домов и захватить земли, на которых они стояли, чтобы возвести там жилой массив. Владелец был предложен альтернативное жилье – квартиры в многоэтажных домах. Некоторые из жителей Бутово выехать согласились, другие отказались, посчитав, что новое жилье не было равноценно по качеству их дома. Власть обратилась в суд, и в мае 2007 года против людей, отказавшихся выехать, были использованы отряды ОМОН, которые попытались выдворить людей из домов на основании соответствующего судебного постановления. Конфликт широко освещался российскими СМИ, и ряд известных политиков и адвокатов играли в нем роль посредников. 18 сентября 2007 года решение о выдворении было признано незаконным Президиумом Московского городского суда. Несмотря на это, люди, пытавшиеся оформить свои дома и земельные участки в Бутово до или во время конфликта, столкнулись с сопротивлением властей.

Другой известный пример связан с подготовкой зимних олимпийских игр, которые пройдут в России в 2014 году. Для строительства спортивных объектов в Сочи много частных домов сносится в самом городе и на его окраинах. Чтобы упростить процесс захвата частных земель и зданий, в декабре 2007 года Госдума специально приняла так называемый "Олимпийский закон"⁴⁶, по которому на компенсации владельцам был выделен определенный бюджет. Законом допускается «изъятие земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества на территории Краснодарского края в период с 1 января 2008 года до 1 января 2014 года для государственных или муниципальных нужд в целях размещения олимпийских объектов» (статья 15 федерального закона).

Хотя права собственников находятся под угрозой (официальный бюджет для компенсации изъятой собственности составляет 84,2 миллиарда рублей, тогда как по приблизительным подсчетам требуется 175 миллиардов), власти, кажется, понимают нужды людей, чьи дома мешают развитию коммерческих и политических проектов. *"Я вас прошу подходить к решению этих вопросов не формально, а договариваться с людьми, добиваться их согласия на те или другие действия, удовлетворять их потребности"*, - сказал президент Путин на встрече с властями Краснодарского края в августе 2007 года.⁴⁷

В обеих описанных выше ситуациях, в Бутово и в Сочи, этнический компонент отсутствует: люди, чьи дома подлежат сносу, в общественном мнении – жертвы, а не нарушители закона, не преступники, несущие наказание, необходимость которого пропагандируется в СМИ.

В то же время снос цыганских домов по всей России не только не вызывает сочувствия населения, но и сопровождается антицыганскими кампаниями.

⁴⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ, "Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

⁴⁷ http://president.kremlin.ru/appears/2007/08/24/1801_type63378_142590.shtml (Начало рабочей встречи с губернатором Краснодарского края Александром Ткачевым и мэром города Сочи Виктором Колодяжным, 24 августа 2007 г., Сочи.)

Статьи неприкрыто расистского толка пытаются убедить общественность в том, что выселение цыган – это справедливая расплата за различные преступления, в которых обвиняется весь цыганский народ. Политики часто ставят "цыганский вопрос" в центр своей избирательной кампании (это касается, в частности, избирательной кампании мэра Архангельска г-на Донского, прошедшей в 2005 году, по завершении которой цыгане действительно были выдворены из города⁴⁸; или избирательной кампании в Калининграде в 2005-2006 гг., которая предшествовала сносу цыганских домов с неоправданным применением насилия и даже оружия;⁴⁹ или политики властей г. Чудово, которые стремились заручиться поддержкой своего электората (поселение Чудово, 2007)).

Юридическая и административная путаница в отношении права на земельную собственность и передача приватизационных процедур в ведение муниципальной администрации сделала население полностью зависимым от местных органов власти. Для цыган эта трудность оказалась фактически непреодолимой. В то время как прочие группы граждан, вынужденные покинуть свои дома, могут рассчитывать на получение компенсации своей должным образом оформленной собственности, очень мало домов в цыганских таборах были зарегистрированы. Например, в поселке Пери (Ленинградская область) лишь два дома из 120 существующих были официально оформлены; в Чудово - два дома из более 130. В сходной ситуации находятся все цыганские поселения, что делает невозможным получение компенсации за снесенный дом.

Отсутствие регистрации кэлдэарских домов объясняется в первую очередь условиями, в которых они вынуждены были осесть, начиная с 1956 г. Не имея никакого другого руководства, кроме Указа с требованием осесть, они построили свои дома на заброшенных, непригодных для жизни и зачастую болотистых землях, которые они сами обустроили и сделали пригодными для строительства. Документов на дома, которые они строили, у них почти никогда не имелось. Ни одна из попыток АДЦ «Мемориал» найти письменные доказательства вселения цыган не увенчалась успехом. В 2006 г. организация выслала запросы в государственные архивы Чудово и Новгорода, но получила ответ, что никаких документов касательно цыганского поселения в Чудово не обнаружено. Вместе с тем, власти не отрицают того, что в 1980 году, когда кэлдэарская община приехала в этот населенный пункт, они получили разрешение в нем поселиться от местных властей (районного комитета компартии). Как заявил участникам миссии г-н Иванцов, глава администрации Ленинского района Тульской области, *"в советские времена цыгане селились там, где им было указано"*⁵⁰. Цыганские семьи во всех местах, где побывала миссия, заявляют, что во второй половине XX века их родители или они сами получили разрешение на заселение от местных секретарей районных и областных комитетов КПСС. Такие соглашения основывались на "позиции взаимного доверия". Но, заключенные в советские времена, сегодня эти устные договоренности потеряли свою силу.

На месте временных построек цыгане построили дома и провели коммунальные удобства (воду, электричество и т.д.). Согласно многим свидетелям, власти никак не реагировали на действия цыган, не желая оказывать им какую-либо помощь в их работах. Никакой реакции со стороны властей не последовало и когда кэлдэары расширили свои поселения, чтобы принять новых поселенцев и разместить новые семьи.

В Глубоково (Владимирской области) цыган-кэлдэар рассказал миссии, что его община живет в этом поселке уже 35 лет, с 1975 года. Они построили свои дома в

⁴⁸ См. ниже.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Беседа с М.Е. Иванцовым, начальником администрации Ленинского района Тулы, 7 мая 2007 г.

соответствии с законом и официально оформили землю и дома. Однако достаточно быстро им стало слишком тесно, и они стали строить другие, меньшие по размеру дома из дерева и других материалов на близлежащей территории. По его словам, когда они обратились за разрешением на строительство этих новых домов, то получили ответ: *"Стройте где сможете, потом оформим"*.

Сходный рассказ участники миссии слышали и от другого цыгана-кэлдэра, живущего на окраине Твери: *"Здесь живет чуть больше двухсот человек. (...) Мы хотим просто жить, мы не хотим ссориться с властями или деревенскими жителями. Мы живем все вместе и хорошо ладим. Да это и нормально – после более 40 лет сосуществования. Когда мы приехали, здесь было пусто, не было ни одного дома (...). Мы поселились там, где мы могли, где нам было разрешено. Многие – на болотистой земле, которая никому не была нужна. Мои предки всегда селились ближе к городу. (...) Сейчас сюда едут люди из Москвы, которые хотят отнять у нас эту землю, где мы живем более 40 лет. Для нас выдворение значит смерть"*.

В Тюмени (Западная Сибирь) в поселении на Мысовской улице барон Борис Михай (лидер общины) заявил участникам миссии: *"Никто не разрешил нам оформить наши дома. Даже инспектора, проверяющие здания на соблюдение норм противопожарной безопасности, не дали нам разрешения. Мы старались получить документы, но их нам не дали. Здесь живет около 50 семей. Они хотят нас выселить, но куда мы пойдем? Мы живем на этой земле с 1972 года. У нас такое впечатление, что власти вновь хотят заставить нас кочевать"*.

Сходная картина наблюдалась во всех местах, посещенных миссией: кэлдэры обосновались там 20, 30, 40 и более лет назад; некоторые семьи никуда не переселялись со времени издания Указа в 1956 г., как например в Дягилево (Рязань, Центральная Россия), в Плеханово (Тульская область, Центральная Россия) или в Екатеринбурге.

В лучшем случае, в цыганских поселках оформлены лишь несколько домов, а порой и ни одного. В отсутствие документов или доказательств их многолетнего присутствия в этом месте, кэлдэры полностью зависят от милости администрации и бизнесменов, чьи интересы к земле, занимаемой цыганами, постоянно растут.

а) Полная зависимость от местных органов власти

Как указано выше, местные власти не отрицают существования в прошлом практики нерегистрируемых поселений. В любом случае очевидно, что во времена всё контролирующей советской власти целые общины не могли построить свои дома без разрешения бывших муниципальных чиновников. Однако администрация настаивает на том, что *"законы распространяются на всех и что цыгане должны решать свои проблемы сами, как это делают все остальные"*.

Между тем, согласно маастрихтским решениям по улучшению ситуации рома, принятым Советом министров стран ОБСЕ в 2003 году, всем государствам-участникам предлагается *"создать механизмы и административно-правовые процедуры, призванные конкретизировать имущественные права, разрешить вопросы собственности и упорядочить правовой статус рома и синти в тех случаях, когда вопрос о законности их проживания не урегулирован (например, поселения цыган в отсутствие прав на землю или поселения, не включенные в земельный план основного населенного пункта; не имеющие узаконенного жилищного статуса"*

семьи и дома в поселениях, где соответствующие лица фактически проживают уже десятки лет)"⁵¹.

Надо отметить, что Россия как страна-преемник СССР и постоянный член Совета безопасности ООН, взяла на себя ответственность за наследие Советского Союза, в том числе его международный долг. Сделав это, Россия признала себя правопреемником Советского Союза и обещала выполнять данные им обязательства. Таким образом, Россия должна урегулировать проблему права цыган на владение их домами и землей, т.к. в соответствии с Указом 1956 г. Президиума Верховного Совета СССР цыгане были принуждены отказаться от своей традиционной кочевой жизни и де факто поселиться незаконно.

Позже новый Земельный кодекс 2001 г. сделал кэлдэарские поселения полностью нелегальными.

Цыганские жители осмотренных миссией домов полностью отдают себе отчет в нависшей над ними угрозе потери домов и подчеркивают необходимость регистрации. *"Мы прекрасно понимаем, что соблюдение закона и хорошие отношения с властями - в наших интересах. Мы не хотим больше жить в таких ненадежных условиях. Мы хотим, чтобы у наших улиц были названия, у наших домов – номера, но никто не дает нам зарегистрировать наши дома"*. Некоторые из кэлдэаров жалуются на явную дискриминацию и связывают свою неспособность получить необходимые административные документы с проявлением дискриминации и с отсутствием у администрации намерения предоставлять им эти документы.

В то время как цыганам не дается возможности оформить их дома, их соседи нецыганского происхождения в сходной ситуации нередко получают удовлетворение исков о признании собственности на дом в суде. Так, 15 января 2007 года суд Октябрьского района Екатеринбурга вынес вердикт в пользу г-жи Юхимук. В 2001 году г-жа Юхимук построила новый дом на месте старого, разрушенного и после получения т.н. технического паспорта и некоторых других документов обратилась в суд за признанием ее права собственности на этот дом. В вердикте, суд, ссылаясь на протокол №.1 (1952 г.) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в частности: *"Не только собственность, но и владение защищаются ст. 1 протокола №.1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а право добиваться через суд признания права на постройку защищается ст. 6 Конвенции. Поэтому изъятие самовольной постройки государством, а также отказ в легализации постройки, должны получить дополнительные основания, кроме одного только нарушения земельного законодательства или строительных норм."* Хотя в России этот вердикт не стал правовым прецедентом, он вне сомнения будет полезен адвокатам, добивающимся признания права на владение местом проживания. Результаты же судебной практики, касающейся цыганских домов, редко бывают положительными.

Яркий тому пример: цыганская община, живущая в Верх-Исетском районе Екатеринбурга с 1956 г. на трех улицах (Шекспира, Краснокамской и Танкистов). Большая часть домов - добротные качественные здания. В последние годы г-н Мичу Дица, лидер общины, и два других ее представителя попытались узаконить владение домами.

Они обратились к адвокатам и выплатили им значительную сумму денег для оформления их владения домами и землей, на которой они находятся, по статье о приобретательной давности. Ранее суд отказал им уже два раза, и адвокаты подали

⁵¹ План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ (Решение Постоянного совета № 566, от 27 ноября 2003 г.). http://www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1562_en.pdf

апелляцию. Так, г-н Анатолий Дица потребовал признать его право на владение домом, где он жил с 1982 года. В течение более 20 лет г-н Дица оплачивал текущие счета, налог на собственность и другие расходы, связанные с содержанием дома. Несмотря на это, 22 июня 2007 года Верх-Исетский районный суд не удовлетворил его иска, заявив, что дом г-на Дица был самовольной постройкой и что он не может стать собственником по статье о приобретательной давности. Истец подал апелляцию, но и второе решение суда было отрицательным.

В то же время, некоторые соседи кэлдэраров нецыганского происхождения оформили свои дома без всяких помех. Городская администрация планирует построить высотный дом в этой части города, и вероятность получения властями судебного разрешения на снос цыганских домов весьма высока. Пытаясь найти альтернативное решение, цыгане рассмотрели возможность получения в аренду или покупки земли, на которую они могли бы переехать, но единственный способ для этого был и остается аукцион по продаже земли или по заключению договора об аренде. Опрошенный участниками миссии человек заявил, что администрация выражает свое нежелание помочь цыганам в этой сложной ситуации; более того, она отказывается обсуждать с ними этот вопрос, и всё, что им остается, - это ждать дальнейшего развития событий, не имея возможности как-либо на них повлиять⁵².

Сегодня местные власти зачастую отказываются рассматривать цыганские поселения как часть их муниципалитета. В качестве доводов администрация приводит относительную неорганизованность цыган и отсутствие инфраструктур на занимаемых ими территориях. Недостатки общины всячески преувеличиваются местными властями, чтобы полностью возложить вину за происходящее на самих цыган. Власти указывают на плохие санитарные условия и проблемы безопасности, но не предлагают никаких решений для этих районов, где коммунальное обслуживание, в частности вывоз мусора, почти всегда отсутствует.

Участников миссии ознакомили с новыми планами развития городских инфраструктур и объяснили, что в современных условиях дома цыган не могут быть сохранены. Так, согласно утвержденному плану застройки территории Тюмени, новые многоэтажные здания будут построены в районе обитания цыган на Мысовской улице, хотя многие из жильцов живут здесь на протяжении от 15 до 50 лет. Администрация заявляет, что многие дома располагаются в антисанитарных зонах или зонах, где строительство домов запрещено, и что жильцы не зарегистрированы по месту жительства.

Поскольку они были построены без какого-либо письменного разрешения, цыганские поселения обычно не отмечены ни на картах, ни на административных планах. Это превращает эти поселения в зоны возможной застройки и делает их объектом интереса экономического сектора и сектора недвижимости.

В отсутствие четкой государственной политики в отношении цыган, меры, принимаемые некоторыми регионами, носят фрагментарный и непоследовательный характер. Так в Чудово участники миссии ознакомились с картами, на которых место, где обитают цыгане, была помечена как "территория проживания лиц цыганской национальности". Миссии разъяснили, что властями рассматривалась возможность отделить эту территорию как автономный округ, что вынесло бы ее за пределы государственной опеки и ответственности. Идея создания цыганского округа в Чудово не получила развития. Но, вместо этого муниципальная администрация возбудила судебные преследования против цыган, с целью снести их дома.

⁵²

Беседа с Дмитрием (Мичу) Дица, лидером общины кэлдэраров в Екатеринбурге, 10 мая 2007 г.

Вопрос о правах цыган на жилье порой становится политическим инструментом, как показывают случаи выселения в Калининградской области и в Архангельске (Северо-Запад и Север России).

С 2001 по 2002 годы калининградские власти подталкивали цыганскую общину поселка Дорожное к оформлению их права собственности через суды и прочие инстанции. Некоторые из цыган получили первичные решения суда, признающие право их семей законно владеть собственностью, но мало кто из них смог собрать все документы, необходимые для выполнения сложной бюрократической процедуры подачи заявки.

Позже власти прекратили узаконивать собственность в поселке и начали отказывать цыганам в регистрации их домов, хотя многие из них владели этими домами в течение десятилетий. Одновременно калининградская администрация начала пропагандистскую кампанию в СМИ, изобличая всех обитателей поселка Дорожное как преступников и наркоторговцев. 38 цыганских домов были объявлены самовольными постройками, и суд постановил снести эти дома. Все попытки цыган из Дорожного подать апелляцию в муниципальные суды провалились. С декабря по июнь 2006 года дома были снесены и жители выдворены на улицу с применением насилия. 6 бывших обитателей Дорожного апеллировали к Европейскому суду по правам человека, заявив о нарушении всех их основных прав и о дискриминации⁵³.

На этом примере, запотоколированном семьей Багдонавичюс, факт дискриминации цыган по сравнению с этническими русскими совершенно очевиден. Этот случай показывает, насколько несправедливо российские власти обращаются с цыганским меньшинством. Из 45 домов поселка Дорожное, сносу не подверглись только 2 – принадлежащие семьям Христовых и Котевых, этнических русских. Более того, калининградские власти начали переговоры, чтобы купить или выплатить компенсацию как минимум за один из домов, а именно дом семьи Христовых.

В 2004 году в Архангельске семьи кэлдэзаров получили законное разрешение арендовать участки земли, расположенные в районе Новый поселок. Это разрешение было подписано бывшим мэром Архангельска г-ном Ниловым и другими представителями местных властей. Политический оппонент Нилова г-н Донской подверг его резкой критике за то, что тот "позволил" цыганам остаться в Архангельске, обвиняя Нилова в коррупции из-за данного им разрешения, а самих цыган в нелегальной постройке домов на их земельных участках. Действительно, в соответствии с заключенной договоренностью цыганским семьям разрешалось остаться на занимаемой ими земле, но не разрешалось возводить на ней постройки. Для строительства требовались специальные документы, которых цыгане так и не дождались, хотя городская администрация даже дала названия улицам поселка, и вопрос, казалось, был урегулирован. В конце 2004 г., чтобы снять с себя обвинения в коррупции, мэр Нилов начал оспаривать в суде право цыган арендовать земли, которые он сам же дал им в пользование. В результате, в июле 2006 года вся цыганская община была вынуждена покинуть город на поезде, билеты на который были куплены городской администрацией и который увез их в Московскую область, где их ждали новые проблемы с законным оформлением жилья, но подальше от Архангельска и его политических забот⁵⁴.

В других случаях произвол администрации становится частью злонамеренной стратегии, направленной на раскол кэлдэзарской общины путем регистрации только некоторых их домов. Общинная организация и образ жизни цыган используются против

⁵³ См. жалобу *Багдонавичюс и др. против России* в Европейский суд по правам человека в соответствии со статьей 34 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и правилами 45 и 47 свода судебных правил, досье № 19841/06.

⁵⁴ Для дополнительной информации см. статью Стефании Кулаевой, приведенную выше.

них. Люди, чьи дома зарегистрированы по закону, не имеют другого выбора, как только связать свою судьбу с судьбой остальных и вести совместную борьбу, рискуя лишиться своих прав и быть выселенными. Или же они могут просто уехать вместе со всеми, оставив свои зарегистрированные дома, не получив за них ни компенсации, ни нового жилья или продав их по бросовой цене.

Ситуация в Коляново (Ивановская область)

В Ивановской области земля, на которой находится поселение кэлдэраров, была куплена, поскольку в ближайшее время планируется провести восстановления расположенного поблизости аэропорта. Официально оформленные участки земли были куплены за незначительные суммы, а владельцы незаконно возведенных домов получили за свои владения совсем ничтожные деньги и никакой перспективы получения нового жилья. Как заявил лидер общины, владелец зарегистрированного дома: *"Мы не хотим разрушать табор, мы все вместе. Мне придется продать мой дом только потому, что все остальные люди были выселены"*.

Хотя в данном случае все необходимые контракты, подписанные цыганами, заключил частный покупатель, эта сделка состоялась под постоянной угрозой насильственного выдворения и давления со стороны сельской администрации. По полученной информации, покупатель земли на деле действовал заодно с властями.

Поселок Коляново (Ивановский район Ивановской области) – показательный случай, хорошо иллюстрирующий те широко распространенные ситуации, когда "решение" было найдено, и цыганские жители "по своей воле" согласились принять его. Бесспорно, что постоянное давление, неуверенность, страх перед жестоким и несправедливым исходом конфликта и отсутствие выбора делают подписанный контракт сомнительным с точки зрения законности и идущим вразрез с интересами населения.

Крупное цыганское поселение существовало в поселке Коляново Ивановской области в течение 10 лет. В него входило 38 семей: всего около 600 человек, приехавших из Николаевской области (Украина), почти половина из которых были несовершеннолетними. Из 38 домов, принадлежавших цыганам, 11 - крупные дома коттеджного типа - были официально зарегистрированы. В поселении стояли и временные постройки, документов на которые не имелось.

В начале 2006 г. начальник администрации поселка Коляново, г-н Юрий Семенов начал регулярно посещать табор, настоятельно требуя отъезда цыган. Как написал в своем письме президенту Российской Федерации барон Стоян Истратович Янко⁵⁵, Семенов заявил им: *"Вам придется отсюда убраться"*. Семенов объяснял свои требования жалобами, поступавшими от соседей цыган, недовольных поведением участников табора. Другим аргументом Семенова были планы по реконструкции аэропорта, находящегося в Коляново. *"Сюда приедет правительство, а тут ваши убогие дома"*, - заявил Семенов.

Когда цыгане сообщили властям, что уезжать не намерены, в поселение под разными предложениями стали приходить милиция, пожарники и представители санитарных служб. Ими были составлены различные протоколы о нарушениях условий содержания поселения.

⁵⁵

Архив АДЦ "Мемориал".

Угрозы от администрации продолжались, но цыгане не знали, куда ехать, и уезжать отказывались. Затем агент по недвижимости г-н Четвериков предложил купить дома. Поскольку не все дома были официально зарегистрированы, цыгане поначалу отказались продавать их, чтобы не раскалывать табор. Однако агент заверил их, что он подготовит все необходимые документы. В декабре 2006 года было готово предварительное соглашение, в котором были указаны сумма аванса и крайний срок продажи: 15 мая 2007 года. После этой даты покупатель обязался передать продавцам основную сумму. В договоре упоминались и штрафные санкции: если продавцы передумают продавать дома до мая 2007 года, они будут обязаны выплатить за каждый дом сумму, вдвое превышающую его стоимость, указанную в контракте. Под давлением властей цыгане согласились и на это крайне несправедливое условие.

Каждому владельцу было обещано до 700 тысяч рублей (около 20 тысяч евро) за дом и до 20 тысяч рублей (около 600 евро) - за временную постройку. В мае 2007 года агент по недвижимости подготовил основной контракт по продаже, и в середине мая все жители табора осуществили продажу своих домов и временных построек. Когда настал крайний срок соглашения, цыгане поняли, что предложенных денег будет недостаточно для покупки нового жилья и попытались аннулировать операцию по продаже или поднять цену, однако получили такой ответ от властей: *"Либо продавайте по этой цене, либо приедут бульдозеры и тракторы и снесут всё, так что вы останетесь без денег, без домов и без всех ваших пожитков"*. По словам жителей поселения, эти угрозы были высказаны в устной форме главой сельской администрации г-ном Семеновым и главой Ивановского района г-ном Ю. Шиловым.

В свою очередь, местная администрация утверждает, что цыгане по своей воле согласились продать дома и что сделка была законной. Тем не менее, суд может признать сделку недействительной, если она была заключена под давлением или под угрозой и если одна из сторон была обманута. Очевидно, что так и произошло: ведь рыночная стоимость проданных домов было намного выше, чем сумма, выплаченная цыганам, особенно в мае 2007 года, когда цены на частные дома резко возросли. Даже если дом был снесен, можно было сохранить в своей собственности землю и построить на ней новый дом, особенно в тех случаях, когда собственность была официально оформлена. Но жители табора не решаются оспаривать договоренности: *"Мы боимся агента по недвижимости, нам было сказано "не поднимайте шума или вас заставят замолчать"."*

В настоящее время в Коляново снесены все постройки цыганского поселения за исключением 11 больших домов (снос был осуществлен в период с мая по июль 2007 года). 38 семей потеряли свои дома: некоторые из них уехали, а 14 семей по-прежнему живут в Ивановской области, в Подвязновском районе. Они переехали к своим родственникам и либо поселились в их домах (иногда по три семьи в доме), либо возвели временные постройки рядом с ними. Однако многие цыгане по-прежнему зарегистрированы по адресу бывшего места жительства.

Парадоксальным образом, в графе прописка в паспортах многих жителей указано: "поселение Коляново, новые дома", хотя здания эти уже разрушены. 22 человека живет в доме г-на Ристы Томаша (Сосновый бор, Подвязновский район), и когда юрист, работающий с АДЦ "Мемориал", отправила запрос в сельскую администрацию, ей было сказано, что эти 22 человека по-прежнему считаются жителями Коляново и имеют действительную регистрацию, несмотря на то, что их дома разрушены и жить в Коляново им воспрещено. Так, многочисленные дети табора их родители были лишены жилищ и регистрации.

Некоторые жители табора уже уехали из Ивановской области и жалоб не подают, но 14 оставшихся семей переехали в поселок Подвязновский, недалеко от Коляново, где они живут у родственников или во временных постройках. По закону, они могут оставаться

там некоторое время как "гости". Однако милиция, зная об их месте пребывания, посетила Подвязновский и обошла все дома поселка, проверяя паспорта. Те, кто по-прежнему прописан в Коляново, должны были заплатить штрафы за незаконное проживание. Кроме того, Земельная кадастровая палата по Ивановской области призвала к ответу г-жу Софию Томаш за возведение временных построек и обязала ее выплатить штраф.

Дать цыганам постоянную регистрацию в Подвязненском предложило земельное управление городской администрации Иваново, которое даже установило крайние сроки предоставления им документов. Однако глава Ивановского района г-н Шилов и глава районной администрации г-н Белов категорически отказались позволить цыганам жить в Ивановском районе; они отказались вступать в переговоры на эту тему и грубо пресекли любые попытки к ним апеллировать. Когда адвокат г-жа Маслова, работающая с АДЦ "Мемориал", попыталась подать заявку администрации в феврале 2008 г., секретарь заявил ей : *"Вы уже беспокоили нас раньше, мы уже всё вам сказали, убирайтесь отсюда"*.

Цыгане начали слать письма в органы местного самоуправления с февраля 2007 года, однако 26 марта 2007 года, незадолго до продажи домов, г-н Стоян Янко, обеспокоенный угрозой "оказаться под открытым небом", отправил письмо президенту Российской Федерации. Президентская администрация отправила указание принять меры для урегулирования ситуации на областной уровень, а область передала его городской администрации. Последняя на них никак не отреагировала, что является нарушением закона 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации к государственным органам или органам местного самоуправления", т.к. по закону органы должны дать ответ по существу поставленного вопроса в течение 30 дней .

Наконец, в апреле и мае 2007 года администрация Ивановского района и управление земельными ресурсами Ивановской области ответили цыганам на их апелляцию следующее: во-первых, земля для их переселения может быть получена только через аукцион, и, во-вторых, в данный момент свободных участков земли у области не имеется. 20 апреля 2007 года г-н Янко получил ответ от районного управления земельными ресурсами, глава которого - г-н Петров - предложил, чтобы цыгане обратились к главе области для рассмотрения возможности выкупить участки земли, принадлежащие закрытой акционерной компании "Коляново". Однако, прежде чем кто-либо из цыган смог это сделать, г-н Белов начальник районной администрации, который также получил копию ответа, поставил 23 апреля 2007 года следующую резолюцию на документе: *"Отказано. Предлагаю в любом другом [районе], но не пригородном"*. Неизвестно, кому были адресованы эти слова. Копия этой бумаги была получена адвокатом г-жой Масловой от местной администрации. Когда некоторые представители общины все-таки решили обратиться к закрытой акционерной компании "Коляново" с вопросами о возможном выкупе их земель, персонал компании поинтересовался этническим происхождением покупателей.

Адвокат, работающая с АДЦ "Мемориал", обратилась 7 февраля 2008 года в прокуратуру Ивановского района с жалобой на нарушение прав и свобод человека, на бездействие органов государственной власти и/или местного самоуправления и на нарушение законодательства. В жалобе она сослалась на нарушение нескольких законов Конвенции о правах ребенка, Семейного кодекса РФ и федерального закона № 59 "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации к государственным органам или органам местного самоуправления".

В ответ 17 марта 2008 года межрайонный прокурор Иваново А.Подковырин заявил, что администрация Ивановского района нарушила федеральный закон №59, не дав ответа на запрос г-на Янко (барона цыганского поселения) в рамках определенного законом

срока (1 месяц). Исходя из этого, прокурор отправил заявление к администрации Ивановского района с требованием разобраться с нарушениями. Помимо того, прокурор рекомендовал цыганам обратиться в суд о признании недействительной сделки, заключенной с покупателем их домов. Прокурор отметил, что вопреки тому, что было заявлено цыганам, земельные участки могут быть получены не только через аукцион. Как говорится в статье 31 Земельного кодекса, гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. Соответственно, прокурор рекомендовал цыганам подать такое заявление.

В момент публикации доклада, несмотря на наличие нескольких свободных участков земли в области, никакого решения о переселении цыган принято не было.

Полная зависимость от властей в каждом конфликте по вопросу цыганских жилищ особенно проявляется в общинах, где недавно сменились областные или сельские власти, а в результате - и отношение к цыганам. Порой случается, что позиции властей разного уровня противоречат друг другу.

Ситуация в Чудово

Участники миссии побывали в двух таборах в городе Чудово Новгородской области, обитатели которых оказались под угрозой выселения: 17 апреля 2007 года было разрушено несколько домов поселения, другие дома подверглись сносу в конце мая, уже после визита миссии. Некоторые семьи были вынуждены разрушить свои дома самостоятельно, под угрозой насильственного сноса (в последнем случае у людей даже нет возможности спасти свои вещи и забрать строительные материалы, чтобы использовать их для последующих построек; таким образом, находясь под давлением, они предпочитают разобрать дома своими руками). Когда миссия прибыла в Чудово, ее участники смогли осмотреть развалины некоторых разрушенных домов и увидеть здания, которым снос грозил в ближайшем будущем. В целом весной 2007 года было снесено 8 домов, а еще 14 подлежали сносу весной и летом 2008 г.

Дальнейшие события внимательно отслеживались АДЦ "Мемориал", пришедшим к выводу, что этот случай – яркая демонстрация того, насколько положение цыган в современной России зависит от личности начальника местной администрации и его персонального отношения к цыганскому населению и его жилищной проблеме.

В апреле-мае 2007 года, за несколько дней до приезда миссии, 8 цыганских домов в Чудово были снесены их жителями по требованию администрации и под угрозой вмешательства милиции. Свое требование администрация объясняла тем, что дома были возведены вопреки соглашению 2005 года между городской администрацией Чудово и цыганской общиной, согласно которому цыгане обязались не строить новых домов на территории города. Ранее власти Чудово и институт проектирования Новгородской области "Новгородгражданпроект" обговорили просьбу чудовской администрации по "Генплану", касающуюся цыганского поселения, и чудовская администрация даже собиралась взять на себя затраты по составлению карты. "Генплан" - это карта поселения или района, составленная согласно различным правилам и нормам. Обычно он изготавливается на коммерческой основе специальной фирмой - подрядчиком государства. В случае Чудово такой план потребовал бы снести как минимум половину домов, где не полностью соблюдались все нормы пожарной безопасности и другие коммунальные правила. Таким образом, цыгане не слишком торопились реагировать на предложение стратегии "Генплана". Тем временем,

поселение посетили различные комиссии, измерившие и изучившие территорию. Однако, официальных результатов этот проект пока не дал.

Цыганское поселение в Чудово состоит из двух частей: так называемых Малого и Большого таборов, которые существуют более менее независимо друг от друга. В Большом таборе живут семьи и потомки тех, кто приехали из Гомельской области республики Белоруссия в 1980-е после Чернобыльской катастрофы и поселились там с устного разрешения местных властей. В Малом таборе живут 14 семей, обосновавшихся здесь позже, в середине 1990-х, под предводительством г-на Кайрана Михая. Когда речь шла о "Генплане" (и попытке властей договориться с институтом проектирования о сохранении цыганского поселения), имелся в виду Большой табор. Что касается Малого, то представители чудовской администрации и в особенности г-н Грошев, мэр Чудово, заявил еще весной 2007 года, что эти дома находятся в санитарно-защитной зоне вокруг асфальтового завода и что они подлежат сносу (несмотря на то, что завод не работает уже много лет). Однако у цыган не было никаких документов, подтверждающих их права на дома или землю в Малом таборе, и следовательно они никак не смогли возразить властям.

Летом 2007 года в администрации Новгородской области произошли существенные перестановки. Новый губернатор г-н Сергей Митин заменил г-на Михаила Прусака, настроенного крайне враждебно в отношении цыган. В свою очередь, кэлдэрары не решались пойти на какие-то меры, ожидая дальнейших действий со стороны новых властей.

Судебные иски по разрушению 14 домов были в конце концов поданы против жителей Малого табора в начале 2008 г. районным отделением прокуратуры. В суде ответчики - цыганские граждане - были представлены адвокатом Алексеем Царевым, с самого начала судебного процесса сотрудничавшим с АДЦ "Мемориал". Истец требовал признать дома самовольными постройками и обязать ответчиков самостоятельно их разрушить в течение месяца. Подсудимый, г-н Кайран Михай, в суде даже не появился. Адвокат Царев со своей стороны заявил, что в этом случае срок исковой давности (а именно трехгодичный срок, установленный для вынесения иска перед судом) истек, и что, следовательно, прокуратура не имела права обращаться в суд с данными требованиями. Суд, тем не менее, вынес решение в пользу обвинителя.

В последних числах марта 2008 г. все суды закончились в пользу истца. Ответчики апеллировать отказались, попросив вместо этого отсрочки выполнения судебного решения на время, которое потребуется для строительства новых домов в зоне, указанной администрацией. Как сообщил г-н Царев, судьи открыто заявили цыганам Чудово: *"Мы дадим отсрочку, нам очень жаль этих людей, но у нас нет легальных средств принять иное решение"*.

Чудовская администрация выделила всем 14 семьям новые земельные участки для построения частных домов. Эти земельные участки, находящиеся рядом со станцией Придорожная в нескольких километрах от Чудово, были измерены и зарегистрированы. Однако процесс получения и регистрации всех многочисленных документов только начался, и он может занять еще очень много времени.

Тем временем районное отделение прокуратуры принялось собирать документы, относящиеся к домам Большого табора, и готовить новые иски, чтобы объявить и их дома самовольными постройками и потребовать их сноса. Хотя жителей Большого табора вряд ли ждет массовое переселение в новые дома, они могут рассчитывать на постепенное переселение. Дело в том, что в Придорожной, куда переместили Малый табор, места больше нет. К тому же земля в Придорожной отведена не под строительство домов, а под сельское хозяйство. Чтобы выделить эту землю под застройку, местная администрация должна поменять официальный статус этой земли

(что является процедурой бюрократически сложной и медленной). К тому же речь идет о болотистом участке земли, плохого качества, окруженном лесом. Когда он был предложен цыганам по их прибытии в 1980-е, они по всем этим причинам отказались его брать и поселились в Чудово с согласия местных властей.

Чуть позже, в марте 2008 года, главой района стал г-н Анищенко, а г-н Грошев (бывший вице мэр Чудово) стал главой Чудовской администрации. Г-н Анищенко был одним из инициаторов вышеупомянутого соглашения 2005 года. Он продолжает работать над Генпланом и другими плановыми документами для Большого табора, чтобы оформить эти земли и дать их цыганам в законное владение. Однако, даже если этот план увенчается успехом, около половины домов подлежат разрушению ввиду их плохих технических и санитарных условий и недостаточной дистанции между ними.

б) Постоянное апеллирование к закону как предлог для ухода от ответственности

Когда вставал вопрос о регистрации домов кэлдэаров и другие вопросы от участников миссии, аргументация администрации была двоякой: *"кэлдэары обязаны строить свои дома в соответствии с законом"* и *"все граждане должны быть равны перед законом"*. Этот способ отрицать наличие проблемы, прячась за законом, иногда, как это ни удивительно, в сочетании с открыто расистской позицией, позволяет администрации уходить от обвинений в нарушении прав кэлдэаров. Проблема только усугубляется из-за сложности юрисдикции по вопросам собственности и пользования землей, а также из-за длительности и дороговизны бюрократического процесса регистрации.

Уполномоченный по правам человека (на местном уровне) должен помочь упростить переговоры с властями, но к сожалению делается это ими далеко не везде. Некоторые из этих людей, кажется, разделяют негативные стереотипы в отношении цыганского населения и способствуют процветанию расизма в РФ.

Уполномоченная по правам человека в Великом Новгороде (Северо-Западная Россия), г-жа Галина Матвеева заявила миссии следующее: *"Цыгане должны соблюдать закон, равно как и все остальные. Они не могут приехать, куда им вздумается, построить там дома, а потом просить о регистрации. Вы должны понять, что как администрация мы должны следить за соблюдением закона. Во-первых, должны быть проложены улицы. Во-вторых, работы по установлению коммунальных служб должны вестись в соответствии с законом. У домов должны быть номера. Только тогда мы можем оформить дома. Существуют правила, техника противопожарной безопасности, экологические нормативы, санитарные меры... Пользование водой, газом, электричеством – все должно делаться по закону. Цыгане должны прекратить воровать всё это. Вы должны объяснить цыганам, что они должны действовать в соответствии с законом, что они не могут воровать, что они должны платить налоги, как все прочие граждане."*

Когда представители миссии объяснили, что кэлдэары хранили все счета за газ, воду и электричество, чтобы урегулировать свои отношения с властями, г-жа Матвеева ответила: *"с ними невозможно говорить."* *"Администрация не может говорить на каком-то особом языке с одной группой граждан"*. Она также добавила: *"существует генеральный градостроительный план, существует закон, и все должно быть сделано официально. (...) Пока цыгане не соблюдают закон, любой диалог бесполезен. Нужно навести порядок. Они должны у нас учиться"*.

Евгений Ковалев, помощник уполномоченного по правам человека Свердловской области заявил во время встречи миссии с местными властями, что: *"проблемы*

национальностей у нас не существует, и цыганская проблема должна быть решена более индивидуально – не вмешивая в дело ООН или другие иностранные структуры⁵⁶. Ее можно решить в ходе приема у уполномоченного по правам человека. (...) Цыгане путают осуществление их прав с нарушением прав других. Их национальные особенности противоречат приоритетам города. Наш приоритет: проектирование законных домов и строительство. Куда мы можем деть цыганский табор и снабдить его водой, газом и электричеством?"

В ходе двух встреч, которые миссия провела с представителями местного самоуправления – в Туле с Михаилом Иванцовым (главой администрации Ленинского района) и в Екатеринбурге с Игорем Рубцовым (заместителем главы администрации Верх-Исетского района (города Екатеринбурга)), – использование ими обоими термина "диаспора" в отношении цыган было весьма показательным. Оно выявляет несправедливое и нетерпимое отношение к кэлдэрарам, живущим в России столетиями. Это противоречит утверждениям властей о том, что цыгане равны всем остальным гражданам и что с ними следует обращаться так же, как со всеми. Очевидно также, что цыгане в сознании собеседников миссии принадлежат к той же категории, что мигранты из Средней Азии или Кавказа, которые в настоящее время страдают от сильной ксенофобии и насилия расистского характера. Кроме того, это идет вразрез с заявлениями самих кэлдэраров, как-то: *"Мы все - российские граждане. Мы говорим по-русски. Мы родились и мы живем в России. Здесь жили наши родители и их родители. Я никогда не покидал России и никогда ее не покину"*⁵⁷.

Миссия отметила, что стратегия по постоянному апеллированию к закону использовалась властями на разных уровнях с целью снять с себя ответственность за осуществление помощи в регистрации домов и земель.

В Санкт-Петербурге миссия встретила с г-ном Евгением Макаровым, помощником полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. В разговоре, в котором звучали явно патерналистские нотки, чиновник продемонстрировал свое полное незнание истории цыганских общин в России⁵⁸. Он выразил свою озабоченность положением цыган в России, но объяснил, что никакого решения на федеральном уровне принято быть не может. *"Проблемы меньшинств должны решаться на местном уровне, т.к. закон не дает нам примеров того, как решить их на федеральном уровне"*. Критикуя местные власти, он явно стремился предупредить критику в свой адрес: *"Мы отдаем себе отчет в том, что органы местного самоуправления неправильно применяли законы и приняли неадекватные меры при оформлении цыганских земель и жилищ. Но мы не можем ничего поделать; у нас нет права вмешиваться в дела местных властей. Тем не менее, мы видим, что работа с этническими меньшинствами, в частности с цыганами, муниципальными чиновниками ведется нерегулярно. Может потому, что они не знают, как вести себя с цыганами, не принимают во внимание их культурных особенностей, не внушают им доверия, между ними накопилось много непонимания"*⁵⁹.

Отметим, что г-н Макаров считал, что цыгане в России по-прежнему ведут кочевой образ жизни, ничего не зная о пятидесятилетнем вынужденно оседлым существованием российских цыган.

⁵⁶ Это выражение следует понимать как критическое высказывание в адрес АДЦ "Мемориал", оказывающего юридическую помощь выселяемым цыганам.

⁵⁷ Беседа с Аурелом М., деревня Глубоково, Владимирская область, 5 мая 2007 г.

⁵⁸ Г-н Макаров не знал о том, что цыган насильно заставили принять оседлый образ жизни более пятидесяти лет тому назад.

⁵⁹ Беседа с г-ном Евгением Макаровым, помощником полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе (Санкт-Петербург), 3 мая 2007 г.

В Тюмени начальник управления архитектуры и градостроительства Андрей Николаевич Ворон-Ковалевский⁶⁰ объяснил миссии, что он занимается генеральным планом застройки (Генпланом) и что дальнейшее развитие города должно подчиняться Генплану. Когда его спросили, принял ли он во внимание поселения, находящиеся рядом с центром города и существующие на протяжении более 30 лет, где прописано более ста человек, он ответил: *"Я архитектор, а не политик. Сегодня все решают инвесторы. У меня есть Генплан, и я должен его соблюдать. И все те, кто хочет жить в Тюмени, должны его соблюдать"*.

в) Неофициальные договоренности "на личном уровне" - наиболее распространенный способ решения проблем

Цыгане-кэлдэары не в силах противостоять искам представителей власти на отсутствие регистрации их домов, самовольные постройки, нарушение строительных норм и правил противопожарной безопасности, техники канализации сточных вод, уборки отходов. Они не в состоянии предпринять все необходимые шаги по приобретению земли или для получения участка в рамках генерального плана застройки (Генплана), который чаще всего принимается без учета мнения и интересов цыган.

В результате, единственным выходом для цыган остаются неофициальные соглашения, которые не дают гарантии возмещения убытков или переселения. Если они отказываются уехать добровольно, кэлдэары могут быть выселены обманным путем или насильно.

Для кэлдэаров межличностные переговоры – это традиционный способ улаживания споров. Когда происходят столкновения с властями, они предпочитают именно такую форму урегулирования конфликта. Как заявили миссии сами цыгане, для них это наиболее понятный способ, т.к. они малообразованны и, что самое важное, не способны оперировать юридическими понятиями. Переговоры ведутся *баро* или *бароном*, действующим как лидер и представитель общины.

Это создает две проблемы. Во-первых, такие переговоры и соглашения негласны и, соответственно, абсолютно ненадежны. По закону барон не имеет права говорить от имени всей общины, т.к. община не является зарегистрированным объединением, как например НПО или другая структура. Однако, властям намного проще иметь дело с небольшим числом представителей (бароном и группой уважаемых в общине мужчин) и спрашивать с них за все проблемы и беспорядки, имеющие место в общине. При этом, во многих поселениях четкой иерархии или безоговорочного подчинения одному барону не существует: далеко не все члены общины доверяют барону, с которым имеют дело власти. Иными словами, барон в ответе за все проблемы созданные его общиной, но, когда он пытается улучшить положение своей общины, власти отказываются его признавать

Вторая проблема связана с системой представительства как таковой и предпочтением, отдаваемым межличностным отношениям и переговорам. Результаты таких переговоров во многом зависят от личности барона. Зависимость от администрации делает их исход неопределенным.

Как объяснили члены кэлдэарской общины в Тверской области: *" Наши отношения с местными властями и нашими соседями зависят от личности нашего барона и от*

⁶⁰ Г-н Ворон-Ковалевский – один из немногих людей, которые не разрешили миссии записывать разговор с ними.

*репутации, которой он хочет окружить свой табор. (...) Когда он пытается встретиться с властями, барон не всегда ими принимается. Его спрашивают, на каком основании он говорит от имени всех цыган и кто его избрал. Однако когда кто-нибудь приходит собрать деньги за электричество или газ, таких вопросов больше не встает. В этих случаях барон всегда рассматривается властями как признанный лидер и представитель общины, независимо от того, реальны ли его авторитет и способность ответить на запрос властей"*⁶¹.

Во многих случаях, когда цыгане представляют значительный процент населения, местные политики настоятельно призывают барона и ведущие семьи общины поддержать их во время выборов. Цыгане рассматриваются как сплоченная община, члены которой тесно взаимосвязаны и где единодушное решение может быть принято очень быстро. Политики в этом случае дают цыганам предвыборные обещания, которые никогда не становятся реальностью: *"Глава местной администрации обещал нам построить колонку, провести газ и электричество по всему табору, если мы за него проголосуем. 98% наших проголосовали за него, но строительство так и не началось. Первое, что он сделал, - отключил нам свет и отопление на два месяца. Как теперь мы можем ему доверять? Когда они обещают дать нам "хорошую землю и оформить наши дома", если мы согласимся выехать из наших нынешних домов, как мы можем верить таким обещаниям?"*⁶²

Сегодня уровень взаимного недоверия между кэлдэрами и местными властями очень высок. Такие события, как выселения в Калининграде, Архангельске и Чудово, убедили цыган в том, что местным властям верить нельзя.

4) Неохраняемое землевладение и сопутствующие нарушения прав человека

Трудности с регистрацией домов имели серьезные последствия для цыган-кэлдэров: из-за административной системы, унаследованной от Советского Союза, пользование различными социальными правами связано с наличием регистрации. Нарушение социальных прав также вызвано отношением местных властей или городских коммунальных служб к цыганам.

а) Регистрация, гражданское состояние, свидетельства о рождении и смерти

Система регистрации граждан, унаследованная от имперских и советских времен, все еще принята в современной России. Исторически, она была главным условием доступа населения к коммунальным услугам на федеральном, областном и муниципальном уровнях. В СССР система прописки, принятая во времена сталинского правления, содержала жесткие ограничительные меры, чтобы вести учет населения, регулировать миграцию и свободное перемещение в целом (особенно перемещение "нежелательных лиц") и запретить возможную миграцию из сельской местности⁶³.

⁶¹ Беседа с Олегом Петровичем, одним из лидеров общины кэлдэров деревни Савватьево под Тверью, 2 мая 2007 г.

⁶² Беседа с бароном поселка Плеханово, Тульская область, 7 мая 2007 г.

⁶³ См. Синтия Бакли, *Миф об управляемой миграции: контроль над миграцией и миграционный рынок в советский период*. Cynthia Buckley *The Myth of Managed Migration: Migration Control and Market in the Soviet Period*. "Slavic Review", том 54, №4 (Зима 1995 г.), стр 901-902.

В 1932 году новый советский паспорт был объявлен главным документом каждого гражданина. Он должен был содержать всю необходимую для установления личности информацию, равно как и сведения о браке, детях, военной службе и т.д. Наконец, самое важное, в паспортах отмечался вид на жительство, т.н. прописка для каждого лица старше 16 лет, т.е. адрес владельца паспорта. Проживать по адресу, иному нежели тот, что указан в паспорте, стало незаконным. Этот адрес проверялся при получении коммунальных услуг или социальной помощи.

Сегодня статья 27.1 Конституции гласит: "*Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.*" Но, несмотря на это, многие органы местного самоуправления продолжают требовать соблюдения правила о регистрации, что противоречит российским и международным законам, действующим на территории РФ. И федеральные власти не препятствуют этой практике.

При введении так называемых мер по борьбе с терроризмом, московские власти, так же как и власти крупных городов, заявили о необходимости для всех граждан иметь регистрацию, и многие этнические меньшинства были выдворены из крупных городов вследствие решительных мер по применению этого правила на местном уровне.

Продолжение существования подобной административной практики осуждалось многими НПО как нарушение свобод человека и критиковались в различных заявлениях и отчетах международных и межправительственных организаций, таких как Совет Европы посредством его Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью⁶⁴.

В соответствии с новой системой, принятой в 1993 г. и дополненной недавними законами в 2006-2007 годах⁶⁵, каждый, кто законно находится на территории РФ, теоретически свободен выбирать свое место жительства, при условии, что проинформирует о своем выборе местные власти. Новая система предлагает два вида заявления о месте жительства:

- Постоянная регистрация по месту жительства, которая должна быть заверена Министерством Внутренних Дел. Это предварительное условие доступа к коммунальным услугам;
- Временная регистрация, обязательная для тех, кто проживает по непостоянному адресу в течение более трех дней. Временную регистрацию обязаны оформлять и иностранцы, и российские граждане. Несоблюдение этой формальности может повлечь за собой штраф или выдворение иностранцев.

⁶⁴ См., например: *Миграции в границах СНГ. Les migrations dans l'espace CEI*, отчет, представленный на 36-ом съезде FIDH в апреле 2007 г. http://www.fidh.org/IMG/pdf/Russie_fr.pdf; *Мигранты в России. Наиболее уязвимые группы населения – первые жертвы внутренних и внешних политических кризисов. Migrations en Russie. Populations fragilisées, premières victimes des crises politiques internes et externes.* (май 2007 г.). <http://www.fidh.org/IMG/pdf/Migranrussie472fr2007.pdf> (на французском языке) или <http://www.fidh.org/IMG/pdf/Migranrussie472-4rus2007.pdf> (на русском языке); Отчет Amnesty International *Суровое правосудие: закон и права человека в РФ, Rough Justice: the law and human rights in the Russian Federation*, стр. 39-47. <http://www.amnesty.org/russia/pdfs/justice-report-eng.pdf>; Доклад Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью, http://www.coe.int/t/f/droits_de_l'homme/ecri/5-Archives/1-Travaux_de_l'ecri/5-cbc_Seconds_Rapports/Russian_Federation_cbc2_fr.pdf

⁶⁵ О недавних изменениях в законодательстве: см. отчет FIDH / Гражданское содействие *Мигранты в России. Наиболее уязвимые группы населения – первые жертвы внутренних и внешних политических кризисов*. FIDH / Civic Assistance report *Les migrants en Russie. Des populations fragilisées, premières victimes des crises politiques internes et externes*, апрель 2007 г.

Система регистрации приводит к дискриминации этнических меньшинств. Взяточничество в органах правопорядка практикуется в очень широких масштабах, и получение законной регистрации без дачи взятки часто невозможно. Таким образом просители оказываются в крайне ненадежной ситуации зависимости от администрации. Дискриминационная практика властей зачастую состоит в систематическом отказе прописывать некоторых граждан.

Цыгане – одно из меньшинств, особенно преследуемых милицией и страдающих от последовательного проведения в жизнь системы прописки. Центральная роль милиции в процессе регистрации делает его еще более несправедливым; порой милиция не стесняется применять насилие. Патрули милиции могут арестовать любого гражданина, не имеющего правильно оформленных документов, держать его в заключении, проводить обыск в его доме без правильно оформленного ордера на арест и наложить на него высокий штраф. Произвол, которым сопровождается процесс регистрации цыганских общин, усиленный коррупцией и многочисленными случаями применения насилия, пыток и оскорбительного обращения, уже неоднократно обличался нашими организациями⁶⁶.

Получение основных документов

Очень часто цыгане, живущие в России, сталкиваются с проблемами при получении основных документов, необходимых каждому гражданину по ряду причин. Некоторые цыганские семьи, переехавшие из одной советской республики в другую, вдруг оказались в независимом государстве. Привычные к советским временам, когда границ между республиками не существовало, они ввиду плохой информированности не сразу поняли, что должны были встать на учет, чтобы получить гражданство и регистрацию страны, в которой обосновались. Другие перемещались внутри России и, имея регистрацию в одном регионе, но проживая в другом, не могут получить доступ к медицинскому обслуживанию или записать детей в школу в новом месте жительства. В некоторых случаях люди подвергаются прямой дискриминации государственных ведомств, отвечающих за выдачу паспортов, свидетельств о рождении, страховку и т.д.

Согласно постановлению "Об утверждении положения о паспорте гражданина РФ", принятом государственной резолюцией № 828 в июле 1997 г., *"все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста обязаны иметь паспорт"*. Управления, отслеживающие перемещения граждан, отвечают за выдачу им паспортов, однако зачастую действия паспортных столов выходят за законные рамки.

АДЦ "Мемориал" реализует специальную программу по оказанию юристами АДЦ помощи цыганским общинам в получении важных документов. Наиболее нуждающаяся в помощи категория – это люди, не имеющие никаких документов, и соответственно документов на детей. Самая многочисленная группа – это те цыгане, кто получил свидетельства о рождении, но по разным причинам не получил паспорта в возрасте 14 лет (или 16 лет, как требовалось предыдущей паспортной системой). Многие также не получили новых паспортов в обмен на старые, советского образца.

Приведем пример г-жи Дилинки Гаманович, живущей уже 40 лет без каких-либо документов, удостоверяющих ее личность. Ни у одного из ее детей также нет документов, ввиду их отсутствия у матери. Кроме того, она затрудняется назвать

⁶⁶ См. отчет FIDH и Северо-Западного Центра социальной и юридической защиты (рома) цыган, *Рома в России: на пересечении всех видов дискриминации*, Париж, ноябрь 2004 г. а также сайт <http://www.policy.hu/Kelderary>

точное место ее рождения. АДЦ "Мемориал" отправил несколько запросов в различные инстанции. Позже, когда стало ясно, что она скорее всего родилась в Казахстане, запросы были отправлены и за пределы России. Соответствующая запись была в конце концов обнаружена, что позволило выдать акт о гражданстве и свидетельство о рождении. В настоящее время АДЦ "Мемориал" помогает Дилинке Гаманович в получении паспорта и медицинской страховки, в которой та крайне нуждается.

Многие другие люди, которым помогают юристы АДЦ "Мемориал", например Роза Енович, Любовь Кондрашова, Дмитрий Истрош - в возрасте от 20 до 30 лет - никогда не имели паспорта: их единственным документом было свидетельство о рождении. В этом случае, суд вправе установить личность по данному документу, и паспортный стол может выдать паспорт на основе свидетельства. Однако, если лицо, у которого отсутствуют документы, родилось за границей, внутренние правила Федеральной миграционной службы не позволяют судам рассматривать частные заявления, что означает, что процесс выдачи паспорта занимает не полтора месяца, как обычно, а до 5 месяцев больше, т.к. он зависит от эффективности работы бюрократического аппарата.

Почти в любом цыганском поселении, миссия встретила людей, жалующихся на трудности с получением документов.

В поселке Дягилево, возле Рязани, существует довольно крупное цыганское поселение. У многих взрослых до сих пор нет паспортов. Паспортный стол находится в рязанском жилищно-эксплуатационном комитете (ЖЭК) № 9, начальник которого Валентина Кадымская в июне 2007 г. заявила юристам АДЦ "Мемориал" г-же Арефьевой и г-же Носовой, что *"регистрация невозможна, т.к. все они выглядят совершенно одинаково. Как мы будем различать их? Сегодня придет один, завтра – другой"*.

В поселение Дягилево на окраине Рязани входит около ста домов, в которых кэлдэраы живут с 1956 года. 16 домов стоят отдельно, в т.н. "поле", там живут беднейшие из цыган. Когда-то "поле" принадлежало колхозу, но теперь оно стало собственностью частной организации. Самые старые дома являются муниципальной собственностью, а на те, что были построены позже, никаких документов не имеется. У жителей табора много проблем с регистрацией домов и личными документами.

Юрист, приглашенный АДЦ "Мемориал", должен был начать официальные процедуры для выдачи свидетельств о рождении Драго, Марии и Хлупи Михаям. Затем, в октябре 2007 года, от имени Светланы Михай, Тежи Михай, Надежды Михай и Оксаны Михай, в рязанскую городскую администрацию были поданы 4 заявления с просьбой предоставить в аренду участок земли, чтобы узаконить их пользование этой землей. В запросах все заявители указали, что они, не выезжая, жили в доме, расположенном на этом участке, на протяжении более 15 лет. Земля была захвачена без законного разрешения, но люди жили на ней так долго, использовали ее для строительства своих домов и проведения за свой счет всех необходимых удобств, что они нуждались как минимум в разрешении арендовать эту землю. К тому же с 2006 года г-жа Светлана Михай имеет технический паспорт, содержащий некоторую информацию о технических характеристиках дома. Она хотела бы получить разрешение не только на аренду земельного участка, но и на использование его под строительство жилого здания, чтобы узаконить владение своим домом и получить возможность его зарегистрировать по всем правилам. Другое заявление было отправлено летом 2007 года в рязанский ЖЭК № 9 с вопросом об основаниях отказа приватизировать дом Зинаиды Михай, расположенный на государственных землях и переданный семье, в нем проживающей, в постоянное пользование.

Осенью 2007 г. администрация ответила на запросы о выделении земельных участков. 20 ноября 2007 года г-же Михай в ее прошении было отказано заместителем главы администрации г-ном Головановым, который мотивировал свой отказ тем, что в городе нет земельных участков, отведенных под строительство частных домов. Вместе с тем, администрация выразила готовность рассмотреть все места, предложенные С.К. Михай для аренды частного дома. Что означает, что администрация не отказывала цыганам в самом праве жить на территории Рязани и ее окрестностей.

Прошения 4 заявителей, желающих арендовать землю, на которой стоят их дома, также были отклонены: в данном случае администрация объяснила свой отказ тем, что право на владение самовольными постройками, согласно статье 222 Гражданского кодекса РФ, должно быть признано судом или другим судебным постановлением. Поскольку заявители не получили через суд подтверждения права на владение их домами, построенными незаконно, они не могли требовать во владение земельные участки, на которых эти дома расположены. Статья 222 часто используется чиновниками для обоснования отказа, хотя она идет вразрез с другим относящимся к делу законодательством (см. выше).

После этого, юрист, работающий с АДЦ "Мемориал", направил другой иск Светланы Михай, в котором требовалось признание права собственности через приобретательную давность. Г-жа Михай построила этот дом в 1975-1976 годах, с тех пор владела им открыто и непрерывно и платила все текущие расходы. Дом проверялся пожарными инспекторами, санитарными службами и был внесен в опись в 2006 году. Г-жа Светлана Михай получила на него технический паспорт. В доме есть электричество, газовое отопление и вода, за которые г-жа Михай платит. Г-жа Михай по сей день пытается решить проблему регистрации ее дома через суд.

Многие из жителей не могут зарегистрировать членов семьи по месту жительства, т.к. в доме до сих пор зарегистрированы многие люди, которые больше там не живут. К тому же, тот факт, что в доме прописано много жильцов, на деле в нем уже не живущих, поднимает цену за газ и воду для его обитателей. В то же время, это создает трудности для регистрации новых членов семьи в том же доме, т.к. власти отказываются их прописывать, заявляя что площадь в доме недостаточна для такого числа людей. Для регистрации новых жильцов необходимо доказать, что люди, уехавшие из дома, не получили в судебном порядке права распоряжаться жилплощадью. Так в октябре 2007 года г-жа Зинаида Михай, в чьем доме проживало 18 родственников, но было зарегистрировано 35 других людей, не смогла зарегистрировать ее новорожденных детей. Она должна была подать извещение о выписке тех, кто уехал много лет назад.

б) Доступ к образованию

Несмотря на российский закон об образовании и статью 26.2 Конституции, гласящую, что *"Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества"*⁶⁷, доступ цыган-кэлдэрахов к образованию часто ограничен. Право ребенка посещать школу связано с наличием регистрации у его родителей. Хотя дети должны иметь доступ к начальной школе, даже если они незаконно находятся на территории России, многие цыганские дети не принимаются в школу, потому что их родители не в состоянии предъявить регистрацию.

⁶⁷

См. сайт <http://www.policy.hu/Kelderary/Education.htm>

Кроме того, родители часто не решаются отправлять детей в школу, боясь столкновений с милицейскими патрулями и группами скинхедов. В результате дети не посещают школу, если она не находится в непосредственной близости к их поселению: так что дистанция между домом и школой является определяющим фактором. Часто у кэлдэаров нет достаточных средств на проезд в транспорте или на теплую зимнюю одежду, необходимую, чтобы добраться до школы. По всем этим причинам, если муниципалитет не обеспечивает перевозку автобусом до школы, родители не хотят отправлять детей пешком в отдаленные школы.

В поселениях, которые мы посетили, в том, что касается школьного образования, возможны три следующие ситуации:

- Когда школа или другие образовательные структуры недоступны в близлежащих районах или когда школьный персонал отказывается принимать цыганских детей, последние школу не посещают. В некоторых местах учителя ссылаются на то, что дети кэлдэаров очень трудновоспитуемы и/или, что их родители не хотят их учить (поселок Лесной, Владимирская область).
- В некоторых местах община открывает собственную школу в таборе и берет на себя расходы по ее содержанию. Обучением занимаются либо учителя-пенсионеры нецыганского происхождения, либо другие желающие помочь обездоленным меньшинствам. Обычно барон предпринимает попытки для оформления этих таборных школ. Оформление предполагает регистрацию школы с целью возможного получения государственной помощи, подачу заявления в региональные представительства министерства образования, чтобы получить от них оценку процесса обучения и добиться признания школьных аттестатов (например в г. Чудово, Новгородская область).
- Как правило, дети кэлдэаров посещают государственные школы. Некоторые из школ имеют специальные классы для цыган, созданные по решению директора, в связи с жалобами родителей не цыганского происхождения. В этом случае всех цыганских детей обычно собирают в одной маленькой классной комнате, независимо от уровня их образования (к примеру, в Татарстане (Зеленодольский район) и ряде школ в Сибири).

в) Другие социальные права и доступ к трудоустройству

Каждый гражданин, имеющий постоянную регистрацию, имеет право голосовать на выборах, получать медицинское обслуживание, среднее и высшее образование, пенсию, социальные пособия, доступ к кредиту и банковским услугам, регистрировать брак, получать гражданство, паспорта, водительские права и многие другие официальные документы.

Отсутствие у многих кэлдэаров надлежащих документов лишает их ряда прав. Лица, не имеющие регистрации, автоматически лишаются права на бесплатное медицинское обслуживание и социальные выплаты, такие как пенсии, пособия на детей и другие - что значительно ухудшает их и без того тяжелое социальное положение. Средняя продолжительность жизни у цыган ниже, чем у остальных российских граждан, и их лечение зачастую сводится к вызовам "скорой помощи" в критических случаях (мы не располагаем надежной статистикой в этой сфере). Как заявил цыган-кэлдэар, с которым мы встретились в поселке на окраине Твери: *"Сегодня мы умираем моложе, чем раньше, между 45 и 65 годами. Раньше, наши предки доживали до 80 лет"*⁶⁸.

⁶⁸

Беседа с Олегом Петровичем, пос. Савватьево, г. Тверь, 4 мая 2007 г.

Согласно информации, полученной миссией, жителям, не имеющим регистрации, отказывается даже в самой основной медицинской помощи, что является нарушением закона от 28 июня 1991 г. о медицинской страховке для граждан РФ на основе законов РФ от 22 июля 1993 г. о здравоохранении граждан. В соответствии с этими законами бесплатная медицинская помощь гарантирована всем гражданам РФ.

Верховный суд отменил пункт о необходимости регистрации для трудоустройства: в своем решении от 10 октября 2007 г. судебная коллегия по гражданским делам Верховного совета РФ постановила, что субъекты РФ не наделены правом на установление оснований отказа в регистрации и что попытки отказать в регистрации должны быть признаны противоречащими федеральному законодательству. Однако, во многих местах региональные правила по трудоустройству открыто запрещают трудоустройство незарегистрированных граждан и делают потенциальных работодателей административно ответственными за нарушения этих правил. Даже в регионах, где таких правил не существует, многие кэлдэары не могут найти работы из-за укоренившейся в обществе установки, что непрописанные люди работать не могут.

На государственном уровне не принимается никаких мер, чтобы ликвидировать дискриминацию в доступе к трудоустройству: *"Мы стараемся помочь им устроиться на работу, но очень трудно найти работодателей, которые согласились бы работать с цыганами. У них очень плохая репутация, и они не очень хорошие работники"*, заявил миссии один чиновник⁶⁹.

г) Пользование газом, электричеством и водой

Власти часто жалуются на то, что цыгане никогда не оплачивают свои счета и/или нелегально подсоединяются к сетям снабжения. *"Почему они никогда не платят за пользование нашим районным снабжением? Использовать эти ресурсы бесплатно запрещено"*, - заявили миссии представители администрации (например, г-н Иванцов в Тульской области). Дополнительная проблема возникла в последние годы, когда каналы снабжения были проданы частным организациям: *"Это бизнес. Цыгане этого не понимают. Как государственное учреждение, мы устраивали с ними встречи и переговоры и давали им отсрочки в прошлом, когда можно было не платить вовремя. Сегодня частные компании не могут ждать так же долго, как ждали мы, они хотят получать оплату своевременно"*⁷⁰.

Большинство кэлдэаров, с которыми встретила миссия, предъявили нам в доказательство регулярной оплаты удобств многочисленные оплаченные счета как государственных, так и частных компаний. В некоторых случаях миссии было заявлено, что цыгане были вынуждены пойти на временный и не вполне законный компромисс с властями, желающими установить официальные счетчики. В некоторых случаях, например в поселке Плеханово, компании по энергоснабжению и администрация установили лишь один общий счетчик на все дома поселения. Поскольку цены быстро росли, никто не мог проверить точные цифры, появляющиеся на счетчике, и цыгане оказались в долгах. Долги физических лиц были рассмотрены как совместный долг всей общины, так что подача электричества всем жителям поселения была прекращена из-за индивидуальных задолженностей⁷¹.

⁶⁹ Беседа с г-ном Михаилом Иванцовым, главой администрации Ленинского района Тульской области, 7 мая 2007 г.

⁷⁰ То же.

⁷¹ См. сайт <http://www.policy.hu/Kelderary/Segregation.htm>

Барон поселка Плеханово заявил миссии: "поскольку местные энергетические компании не хотят устанавливать счетчик в каждом доме, мы скопили и собрали деньги, чтобы купить самим эти счетчики. Мы - полностью за их установление, т.к. это позволит нам платить по справедливости. У пожилой женщины не такие траты, как у семьи с пятью детьми. Она должна платить только за свою лампочку. Более двухсот счетчиков стоят в моем гараже, и мы ждем, когда сотрудники компании установят, подключат и зарегистрируют их в единой системе. Но мы думаем, что им выгодно иметь один счетчик на весь поселок. Каждый месяц они снимают с нас примерно по 10 тысяч рублей, и мы не знаем, каким тратам это соответствует. Мы знаем, где находится счетчик, но у нас нет к нему доступа. Прошлой зимой, газ и электричество были отключены дважды"⁷². Эта система также лишает жильцов возможности пользоваться индивидуальными скидками, полагающимися по закону. "Энергетическая компания не уважает наши права: у нас в таборе 24 инвалида и 83 многодетные семьи. Компания отказывается предоставить им пятидесятипроцентную скидку, на которую они имеют право. К тому же они отключают свет в нашей таборной школе (государственной) на 2 месяца, и дети должны учиться зимой при свечах"⁷³.

Электричество в основном используется для освещения помещений, изредка для просмотра телевидения или пользования магнитофоном. Отапливаются дома по большей части дровяными печами, редко – газом. Случаи отключения электричества и газа всё еще очень часты зимой, несмотря на холодную погоду. В поселении Дягилево в Рязанской области осенью 2006 года в 220 домах был отключен газ, и никакой другой возможности отапливания помещений не имелось. Иногда, чтобы добиться оплаты счетов за энергию, жильцам отказывают в их основных правах. Так в Екатеринбурге миссия узнала, что одной цыганской девочке отказались выдавать паспорт под предлогом того, что ее мать еще не заплатила за электричество. В других случаях от жильцов требовали аванс за услуги, которые не были предоставлены по факту оплаты⁷⁴.

В кэлдэрарском поселении на окраине Твери (Центральная Россия), где община жила на протяжении более сорока лет, один из обитателей заявил миссии, что людей, приходящих за оплатой счетов за газ и электричество, сопровождают сотрудники ОМОН. Последних наш собеседник назвал "очень горячими". "Мы не понимаем этого. Мы всегда были миролюбивым народом. Зачем запугивать нас и тем более наших детей?" В 2006 году в поселке Косая Гора в Тульской области газ и электричество были отключены под надзором многочисленных омовцев с собаками.

Доступ к питьевой воде также очень ограничен. Водопроводы – это большая редкость. В большинстве поселений есть собственные колодцы или колонки. Санузлы в домах самые примитивные.

⁷² Беседа с бароном поселка Плеханово, Тульская область, 7 мая 2007 г.

⁷³ Там же.

⁷⁴ См. также сайт <http://www.policy.hu/Kelderary/Segregation.htm>

5) Средства правовой защиты и доступ к правосудию

а) Приобретательная давность как правовое обоснование не подкрепленного документами владения

Юридическим средством против возможного выселения может быть положение о приобретательной давности, которое узаконивает собственность лиц при условии соблюдения некоторых условий, среди которых – открытое непрерывное владение землей в течение определенного срока времени. В Российской Федерации этот срок составляет 15 лет. Однако это постановление не выполняется автоматически и должно быть признано судом.

б) Приобретательная давность не действует в случаях, когда объект владения и пользования был умышленно возведен на незаконно занимаемом участке земли

Сила действия статьи 234 ограничена. Статья 222 Гражданского кодекса РФ гласит, что граждане не могут получить право собственности на самовольные постройки (см. выше стр. 29). В директиве, выпущенной в 2003 г. Верховным судом РФ, говорится о том, как соотносятся статья 234 и статья 222. Суд заключил следующее: *"Приобретательная давность не может распространяться на самовольно возведенное строение, расположенное на неправомерно занимаемом земельном участке"*⁷⁵.

Сложное взаимодействие между этими двумя статьями (234 и 222) часто становится препятствием для признания права собственности на землю цыган.

Например, в калининградском случае цыганские заявители построили свои дома на земле, которая не была отведена под строительство частных зданий. Перед строительством они не обратились к властям за разрешением, и суд сделал вывод об умышленно незаконном характере построек. Соответственно, цыгане не смогли узаконить свою земельную собственность на основании приобретательной давности, оговоренной в статье 234 российского Гражданского кодекса из-за ограничений статьи 222 российского Гражданского кодекса. Суд не принял во внимание особые условия поселения, связанные с Указом 1956 года; не учел он и предосудительной небрежности местной администрации.

В Екатеринбурге цыгане основали поселение сразу же после выхода Указа 1956 года, принудившего их прекратить кочевой образ жизни и заставившего их осесть там, где они находились в тот момент, на территории, указанной местными властями. В то время во всем таборе было 4 семьи, живущие в 4 домах, которые впоследствии были зарегистрированы должным образом. Сегодня 50 семей табора не имеют документов, подтверждающих их права на дома и землю. Эта земля представляет всё больший коммерческий интерес: в районе ведется быстрая застройка, неподалеку были возведены многоэтажные дома и торговый центр, планируется расширить автотрассу.

Пока власти не приняли конкретных мер для выселения цыган, но городские и областные комиссии уже осмотрели поселение и провели проверку технических и санитарных условий. Люди понимают, что возможно им придется переехать, но поскольку дома не зарегистрированы, то жители не получают никакой страховки или компенсации в случае их сноса. Соответственно, цыгане пытаются зарегистрировать

⁷⁵ См. жалобу *Багдонавичюс и др. против России* в Европейский суд по правам человека в соответствии со статьей 34 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и правилами 45 и 47 свода судебных правил, досье № 19841/06.

хотя бы некоторые из домов – "самые главные", как они сказали в разговоре с миссией, показав на добротные и ухоженные постройки в поселении на улице Шекспира.

В 2007 г. несколько лиц обратились в суд за признанием их права собственности на дома по статье приобретательной давности сроком в 15 лет, т.к. цыганские дома значительно старше. Однако ни один из них еще не получил положительного ответа (см. ниже).

Цыгане регулярно обращались к руководству области, задавая напрямую вопросы губернатору, и писали письма президенту РФ. Однако, и по сей день, их проблемы не решены.

"Мы, бессарабские цыгане, компактно жили в Верх-Исетском районе Екатеринбурга с 1956 года, как положено по указу Президиума Верховного Совета СССР. Вместе здесь проживают 78 семей", - написал в феврале 2008 года барон Мичу Дица в коллективном обращении к президенту РФ всех цыган поселения. "Все это время наши люди работали на городских фабриках и заводах. Наши дети учатся в городских школах. Наши многодетные семьи стоят на очереди для улучшения жилищных условий. За последние 50 лет наши люди не получили ни одной квартиры, ни одного участка земли. Наши семьи растут, и в родительских домах им очень тесно. Подрастающее поколение вынуждено строить новые дома самостоятельно на участках их родителей, потому что местные власти отказываются отводить нам новую землю, ссылаясь на закон о купле-продаже земли через аукцион. Но аукционы нам не по средствам, т.к. в наших семьях по 8-10 детей, а земля очень дорогая. Многие наши дети не могут получить регистрацию по месту жительства, медицинскую страховку, бесплатное лечение, не могут свободно путешествовать ни по России, ни за границей, не могут голосовать или избираться в государственные органы власти."

Что касается охраны законом землевладения, кэлдэары занимали земельные участки и строили на них дома в течение многих десятилетий, не имея при этом никаких документов. Трудности, с которыми они сталкиваются, пытаясь урегулировать свои проблемы с администрацией, говорят о нарушении рекомендаций Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам: *"Государства-участники должны принять срочные меры, направленные на предоставление правового обеспечения проживания тем лицам и домашним хозяйствам, которые в настоящее время лишены такой защиты, в подлинной консультации с заинтересованными лицами и группами."*⁷⁶

Комитет также признал финансовую доступность специфическим аспектом права на достаточное жилище, заявив следующее: *"Государства-участники должны установить субсидии на жилье для тех, кто не в состоянии получить доступное с точки зрения расходов жилье (...). В соответствии с принципом доступности с точки зрения расходов квартиросъемщики должны быть защищены с помощью соответствующих средств против неразумных размеров квартирной платы или ее увеличения."*⁷⁷

В настоящее время города Тюмень и Екатеринбург, переживающие экономический подъем, являют собой наглядный пример неуважения этих рекомендаций, продавая на аукционах тому, кто заплатит больше, земельные участки, где кэлдэары жили десятилетиями. Угроза насильственного выселения нависла над жителями поселка Нефтяник в городе Тюмень, где 60 семей кэлдэаров живет с 1974 г. На Мысовской

⁷⁶ См. замечание общего порядка №4 КЭСКП, 6-я сессия, 1991 г., параграф 8а.

⁷⁷ Там же, параграф 8с.

улице в том же городе, люди прожили около 35 лет, и почти в центре города Екатеринбург, на улице Шекспира, кэлдэраы живут уже более 50 лет.

Наконец, наши организации хотят напомнить о том, что в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 6), долг каждого государства – обеспечить эффективную защиту в случае любых актов расовой дискриминации, так же как и *"право предъявлять в (...) суды иск о справедливом и адекватном возмещении или удовлетворении за любой ущерб, понесенный в результате такой дискриминации"*. В общей рекомендации 27 (параграф 7) о дискриминации против цыган, комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации напоминает об обязанности государства *"принять надлежащие меры по обеспечению членов цыганских общин эффективными средствами судебной защиты и обеспечению полного и своевременного осуществления правосудия в делах, касающихся нарушений их основополагающих прав и свобод"*. Следовательно, государство, не обеспечивающее эффективные средства защиты в случаях дискриминации, не выполняет свои международные обязательства⁷⁸.

⁷⁸ Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 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 предъявлять в эти суды иск о справедливом и адекватном возмещении или удовлетворении за любой ущерб, понесенный в результате такой дискриминации"*.

II. Насильственные выселения цыган в России

1) Международное законодательство, относящееся к насильственным выселениям.

Обязательство государств воздерживаться от насильственных выселений и их пресекать зафиксировано в нескольких международных договорах, защищающих право человека на достаточное жилище и другие сопутствующие права. Среди таких договоров: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт по экономическим, социальным и культурным правам (статья 11, параграф 1), Конвенция о правах ребенка (статья 27, параграф 3), Конвенция по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (положения о запрете дискриминации статьи 14, параграф 2 (h)) и Международная Конвенция по ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 5 (e)).

Помимо того, исходя из концепции неделимости прав человека, статья 17 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: *"Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции"* и далее *"Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств"*. Статья 16, параграф 1 Конвенции о правах ребенка содержит аналогичное положение⁷⁹.

В 1997 г. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял Замечание общего характера, конкретно касающееся насильственных выселений. В этом документе, Комитет постановил, что: *"случаи принудительного выселения являются prima facie несовместимыми с требованиями Пакта и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах и согласно соответствующим принципам международного права"*.⁸⁰

Замечание общего порядка №7 определяет насильственные выселения как *"постоянное или временное выселение отдельных лиц, семей и/или общин из их домов и/или с их земель против их воли, без предоставления надлежащей правовой или иной защиты или без обеспечения доступа к такой защите"*⁸¹.

Комитет добавляет, что: *"Запрещение принудительных выселений, однако, не относится к выселениям, осуществляемым в принудительном порядке в соответствии с законом и согласно положениям Международных пактов в области прав человека"*⁸².

Комитет также подчеркивает, что: *"(...) все лица должны пользоваться определенными гарантиями против необоснованного выселения, которые обеспечивают правовую защиту от принудительного выселения"*⁸³ и указывает, что *"насилиственные выселения зачастую совершаются в целях развития (...) в связи с*

⁷⁹ Отчет Милуна Котари, спецдокладчика ООН по вопросу о праве на жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, 2007 г.

⁸⁰ Право на достаточное жилище (статья 11.1): насильственные выселения, замечание общего порядка №7, параграф 1, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, 1997 г.

⁸¹ Право на достаточное жилище (статья 11.1): насильственные выселения, замечание общего порядка №7, параграф 3, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, 1997 г.

⁸² Там же.

⁸³ Право на достаточное жилище (статья 11.1): насильственные выселения, замечание общего порядка №7, параграф 1, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, 1997 г.

мерами по приобретению земельных участков в рамках программы обновления городов, модернизации жилищного фонда, благоустройства городских районов(...)"⁸⁴. Он предупреждает о том, что "практика принудительных выселений (...) может одновременно привести к нарушениям гражданских и политических прав, таких, как право на жизнь, безопасность, невмешательство в личную и семейную жизнь и неприкосновенность жилища и право на спокойное пользование собственностью"⁸⁵.

Комитет указывает, что "государства-участники должны обеспечивать, чтобы законодательные и другие меры были достаточными для предотвращения принудительных выселений, осуществляемых без надлежащих гарантий частными лицами или государственными органами"⁸⁶. Он настаивает на том, что государства должны обеспечивать лицам, которые затрагиваются постановлениями о выселении, средства или процедуры правовой защиты и надлежащую компенсацию⁸⁷. В случае, когда выселение считается обоснованным, оно должно проводиться согласно общим принципам целесообразности и пропорциональности и при строгом соблюдении соответствующих правовых положений: "соответствующее законодательство должно детально оговаривать конкретные обстоятельства, при которых может разрешаться такое посягательство"⁸⁸.

Комитет считает, что "процедурные аспекты защиты, которые должны применяться в связи с принудительными выселениями, включают в себя: а) возможность проведения реальных консультаций с затрагиваемыми лицами; б) надлежащее и обоснованное уведомление всех затрагиваемых лиц до установленной даты выселения; в) информирование в разумные сроки всех затрагиваемых лиц о планируемых выселениях и, когда это применимо, об альтернативной цели, в которой будет использоваться земля или жилище; г) присутствие государственных должностных лиц или их представителей в момент выселения, особенно если оно касается групп лиц; д) надлежащее удостоверение личности всех лиц, осуществляющих выселение; е) недопустимость проведения выселений в условиях плохой погоды или в ночное время, если только на это не получено согласие выселяемых лиц; ж) обеспечение средств правовой защиты; и з) предоставление, при возможности, правовой помощи нуждающимся в ней лицам, с тем чтобы они могли ходатайствовать в судах о восстановлении своих прав"⁸⁹.

Милун Котари, спецдокладчик по вопросу о праве на жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, включил в свой недавний отчет, ряд "основных принципов и рекомендаций по принудительным выселениям и перемещениям в целях развития"⁹⁰. Этот документ дает представление о масштабах и природе государственных обязательств, которые государство должно выполнять до, во время и после выселения – в случае, если последнее является неизбежным. Отчет также определяет процедурные аспекты защиты (компенсация, восстановление собственности, возвращение, переселение и реабилитация). В рекомендациях даны и элементы мониторинга, оценки и отслеживания результатов.

⁸⁴ Право на достаточное жилище (статья 11.1): насильственные выселения, замечание общего порядка №7, параграф 7, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, 1997 г.

⁸⁵ Там же. Параграф 4.

⁸⁶ Там же. Параграф 9.

⁸⁷ Там же. Параграф 13.

⁸⁸ Там же. Параграф 14.

⁸⁹ Там же. Параграф 15.

⁹⁰ Основные принципы и рекомендации по принудительным выселениям и перемещениям в целях развития. Приложение к отчету спецдокладчика ООН по вопросу о праве на жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, Милуна Котари, А/НRC/4/18, 5 февраля 2007 г.

Как недавно подчеркнул Комитет ООН против пыток – в его недавних заключениях и рекомендациях в адрес Российской Федерации, выработанных по итогам рассмотрения Четвёртого периодического доклада РФ, – насильственные выселения могут происходить в контексте нападений по признаку расы, этнической и иной принадлежности жертвы. Комитет отмечает *"рост числа насильственных нападений по признаку расовой, этнической и иной принадлежности жертвы, включая насильственные выселения в Калининградской области, и отсутствие эффективного расследования таких преступлений. Государство должно довести до сведения всех должностных лиц, что расистские и дискриминационные выступления не разрешены и недопустимы, и что любое должностное лицо, участвующее в подобного рода агрессивных действиях, будет преследоваться по закону и будет отстранено от должностных обязанностей до окончания рассмотрения дела либо в случае опасности повторения - переведено на другое должностное место, которая бы исключала контакт этого должностного лица с потенциальными жертвами. Государство должно обеспечить незамедлительное, беспристрастное и эффективное расследование насильственных действий такого рода"*⁹¹.

2) Национальное законодательство, относящееся к насильственным выселениям

Право на достаточное жилище и его неприкосновенность утверждено Конституцией РФ (статьи 23, 25) и Жилищным кодексом РФ (статья 3). *"Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения"* (статья 25 Конституции РФ). Помимо того, дискриминация по этнической принадлежности запрещена Конституцией РФ (статья 19). Более того, как указано в статье 21 Конституции РФ, никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению.

Как уже упоминалось выше, *"общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы"* (статья 15 Конституции).

3) Насильственные выселения цыган

Участники миссии сами не были свидетелями насильственных выселений цыган-кэлдэраров из их жилищ (однако в Чудово Новгородской области, они видели развалины домов, разрушенных за несколько дней до прибытия миссии). Вместе с тем, миссия посетила именно те места, где угроза выселения особенно серьезна. Информацию о том, как обычно происходят насильственные выселения, миссия получила от свидетелей и от юристов АДЦ "Мемориал", регулярно работающих с такими случаями.

⁹¹ Заключение и рекомендации Комитета ООН против пыток, CAT/C/RUS/CO/4 – 6 февраля 2007 г. Неофициальный перевод.
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/403/38/PDF/G0740338.pdf?OpenElement>.

а) До выселения: судебные постановления и угрозы

С точки зрения властей и исполнителей насильственных выселений (использующих бульдозеры и милицмейские наряды), их действия узаконены соответствующими судебными предписаниями. Суд или трибунал обычно объявляет цыганские жилища незаконными, тем самым давая государству право их снести.

Эти судебные постановления, как правило, появляются после того, как власти выражают, путем различных кампаний и угроз, свое намерение выдворить жильцов с желанных земель. В результате подобного судебного постановления насильственное выселение и снос домов произошли в неделю с 29 мая по начало июня 2006 года в поселке Дорожное (Калининград). В целом российское правительство стерло с лица земли (разрушило и сожгло) 38 домов поселка, оставив только два дома, принадлежащих этническим русским.

Миссия опасается, что подобный сценарий может повториться и в кэлдэрарском поселении в поселке Косая Гора, осмотренном миссией (Тула, Центральная Россия). Более 50 домов были объявлены незаконными жилищами в коллективном постановлении, с которым миссию ознакомили жители Косой Горы.

4 сентября 2003 года суд Ленинского района Тульской области вынес заочное решение о выселении группы цыган из их домов и сносе незаконно возведенных построек в 222-ом и 223-ем кварталах Яснополянского лесничества Тульского опытного лесхоза (поселок Косая Гора граничит с владениями музея-заповедника Льва Толстого "Ясная поляна", и суд заявил о самовольном захвате семьями кэлдэраров некоторых земель, находящихся в охранной зоне заповедника).

Во время рассмотрения и вынесения судебного решения, никто не проинформировал цыган о поданном против них иске, они не получили никаких повесток в суд, что является нарушением принципов и норм Гражданского процессуального кодекса РФ. Постановление против цыган было вынесено в их отсутствие: таким образом, многие ответчики даже не получили возможности озвучить свою позицию в суде и дать свои показания по делу. Ответчиков в суде не представлял никто.

Жители поселения узнали о решении суда только после визита судебных чиновников в мае 2007 г., приехавших начать выселение. К этому времени срок для подачи апелляции и пересмотра решения уже истек.

Кроме того, в тексте постановления было несколько фактических ошибок (заявлений, идущих вразрез с фактами), что говорит о незаконности этого решения и, соответственно, отсутствии возможности его выполнения. Так, список ответчиков составлен крайне небрежно: многие имена искажены. Это серьезнейшее юридическое нарушение - указывать некоторые имена в части постановления, не указав их в списке обвиняемых, - объясняется тем, что для судей и других чиновников все кэлдэрары – "Михаи" (очень распространенная кэлдэрарская фамилия). В постановлении также говорится, что "семья Михеев" виновна в вырубке леса и что "семья" должна заплатить за это штраф. Однако, в поселке существует несколько различных семей по фамилии "Михай", которые между собой родственными узами не связаны.

При обнаружении судебного решения, местоположение незаконно возведенных домов, подлежащих сносу, не было указано. Согласно решению суда, речь идет о 222-ом и 223-ем кварталах Яснополянского лесничества Тульского опытного лесхоза. Но в этих кварталах располагается много домов, и установить, какие из них были построены незаконно и подлежат сносу, невозможно. Соответственно, приведение в действие судебного постановления неосуществимо. Несмотря на это, сотрудники милиции по-

прежнему напоминают жильцам о том, что их дома в скором будущем будут разрушены.

Адвокат Станислав Маркелов подал в октябре 2007 года протест в порядке надзора о восстановлении срока для подачи апелляции для пересмотра решения Ленинского районного суда и о передаче дела Верховному Суду РФ. Решение Верховного суда до сих пор не вынесено, и поселок Косая Гора пока продолжает существовать.

Надо отметить, что на данный момент никто не претендует на покупку земли, на которой находятся цыганские дома; напротив, суд ссылается на особый заповедный статус этой территории, являющейся значимым памятником культуры. Но в последнее время наметилась тенденция к изменению статуса лесничеств и их превращению в обыкновенную земельную собственность. Это делает их коммерчески привлекательными в ближайшем будущем.

Во всех прочих местах, где побывала миссия, кэлдэары еще не были приговорены к выселению посредством суда, но в их адрес уже поступали угрозы насильственного выдворения со стороны местных властей. В ходе кампаний по запугиванию, некоторые местные чиновники появлялись в сопровождении нарядов милиции и пытались убедить кэлдэаров разрушить их "незаконные" дома собственными руками и уехать. Чтобы избежать насильственного сноса и забрать некоторые нужные стройматериалы, кэлдэары из Чудово (Новгородская область) разобрали ряд жилищ собственноручно. Подобные предупреждения и угрозы были зафиксированы в Иваново, Рязани, Тюмени и Екатеринбурге. Сопоставляя материалы, собранные АДЦ "Мемориал" и свидетельства опрошенных миссией людей, аналогии между ситуациями в разных регионах говорят о наличии общенациональной тенденции.

Ситуация в Тюмени

Миссия посетила несколько цыганских поселений в Тюмени, в Западной Сибири, а именно поселение Нефтяник, поселение на Мысовской улице и поселение в районе ПТП-2. Все они расположены недалеко от центра города, и в каждое входит около 50 домов/семей (в целом около 300 человек), которые обосновались здесь примерно 40 лет назад. FIDH и АДЦ "Мемориал" были предупреждены об угрозах насильственного выселения, направленных в адрес некоторых жителей, и по завершении миссии юристы АДЦ "Мемориал" продолжили внимательно следить за их ситуацией: они дважды побывали на месте и способствовали открытию диалога между администрацией, потенциальным инвестором и жителями. Конструктивность этого диалога служит доказательством тому, что в отсутствие открыто дискриминационных практик и при желании сторон урегулировать проблему решение можно найти относительно легко. В данном случае готовность инвестора к диалогу и сотрудничеству, а также активное участие и присутствие юристов АДЦ "Мемориал" сыграли важную роль.

В поселении на Мысовской улице - около 40 домов, некоторые с номерами, некоторые - без. 38 семей, каждая из которых насчитывает 5-10 человек, живут в поселении уже почти 30 лет. Маленькие, беспорядочно возведенные цыганские дома обветшали, они построены из досок, в их окнах почти никогда нет стекол, несмотря на суровый климат и очень сухие зимы Западной Сибири. Дом барона – самый прочный; в поселении есть также 2 или 3 других крепких дома. Территория, занимаемая поселением, в целом представляет собой заболоченный сырой участок земли.

Обычное устное соглашение цыган с местными властями, "указавшими" первым зоны, где они могут селиться, никогда не увенчалось документальным подтверждением их права собственности. Не были оформлены и их дома. У некоторых жильцов есть

прописка, полученная в советские времена, и на данный момент уже негодная. В последние годы некоторые цыгане попытались узаконить свои дома, но им было отказано – не только ввиду отсутствия документов, подтверждающих их право собственности, но и по причине ветхости построек и их несоответствия нормам противопожарной и санитарной безопасности и другим правилам.

Проблемы, однако, начались только в последние годы, когда поселение стали окружать новые здания. Сегодня зона вокруг Мысовской улицы стала частью центра Тюмени, и земля, дорогая по нынешним стандартам, привлекла внимание застройщиков.

Аукцион по продаже этой земли был назначен на первую половину 2007 г., и директор холдинговой компании "Партнер-Инвест" сообщил барону табора, Борису Михаю, что в случае приобретения компанией земли, на которой находится поселение, каждой семье без исключения предоставят новое жилище в другом районе Тюмени.

Городская администрация подтвердила юристам АДЦ "Мемориал", что земля будет продана на аукционе через полгода. Г-н Ворон-Ковалевский, начальник управления архитектуры и градостроительства Тюмени, сообщил миссии о том, что до продажи на аукционе земля считается муниципальной собственностью (при этом, на его карте города поселение обозначено не было). Хотя было неясно, что случится с участком позже и кто его купит, по городскому плану участок отводился для высотных зданий, и частных домов на нем строить не разрешалось. Г-н Ворон-Ковалевский и г-жа Уразалиева, представитель межведомственной комиссии по признанию права жилой собственности, позже заявили юристам АДЦ "Мемориал", что цыганские дома не могут быть узаконены из-за их технического состояния. Никакой четкой информации о том, что случится с цыганами, получено не было. Однако чиновники заверили АДЦ "Мемориал" в том, что никто не будет выставлен на улицу без альтернативы.

После отъезда миссии, в конце мая 2007 юристы АДЦ "Мемориал" вместе с жителями табора встретились с г-ном Алексеем Круковским, генеральным директором компании "Партнер-Инвест" и провели с ним переговоры. Г-н Круковский заявил о своем намерении участвовать в аукционе и оценил свои шансы выиграть его как высокие. Он подтвердил слова цыган о том, что в случае победы на аукционе приобретет землю в окрестностях и возможно даже построит там дома, чтобы переселить туда и нескольких русских жильцов, и цыган. Однако, добавил г-н Круковский, для того, чтобы всех переселить, необходимо установить точное число людей, живущих в таборе. Два месяца спустя он получил требуемый список. Со своей стороны, юристы АДЦ "Мемориал" подчеркнули необходимость находиться в контакте с администрацией, призывая ее следить за соблюдением прав цыган после продажи этой земли. Таким образом, соглашение было достигнуто.

23 июля 2007 года АДЦ "Мемориал" обратился к мэру Тюмени, г-ну Куйвашеву, с детальным описанием компактного цыганского поселения, с напоминанием о международных обязательствах России не допускать нарушения основных прав человека и с призывом найти приемлемое решение для переселения людей, затронутых аукционом.

6 сентября 2007 года аукцион по продаже земли состоялся, и, как предполагалось, покупателем стала компания "Партнер-Инвест". После аукциона АДЦ "Мемориал" получил письмо от г-на Сухорослова, директора департамента имущественных отношений Тюменской области. В письме подчеркивалось, что *"при подготовке распоряжения для департамента имущественных отношений Тюменской области о проведении торгов в отношении земельного участка, расположенного в 4-м Заречном микрорайоне г.Тюмени, были учтены права цыган-котляров, а также права других лиц, жилые дома которых расположены на указанном земельном участке. В случае нарушения победителем торгов прав цыган-котляров, к виновной стороне будут приняты меры ответственности"*.

Миссия также получила информацию о ситуации в Ярославле, где ее участники не побывали. Однако, за развитием ситуации следили юристы и участники АДЦ "Мемориал", которые изложили ее ниже.

Ситуация в Ярославле

В сентябре 2007 года АДЦ "Мемориал" получил тревожные сведения от Европейского Центра по правам цыган (ЕЦПЦ) о том, что из города должны быть выдворены 84 человека, более половины из которых – несовершеннолетние. Представители ЕЦПЦ в их обращении к городской администрации напомнили о том, что право на жилище гарантировано статьей 40 Конституции РФ. Юрист АДЦ "Мемориал", координирующий проект "Правовая помощь поселениям цыган-кэлдэзаров в России" посетил затронутую угрозой зону и обнаружил, что выселение грозит не только 84 лицам, но и еще одному цыганскому поселению, где живет 56 человек, из которых 26 – дети.

В случае первого цыганского поселения районные застройщики намеревались использовать землю для возведения многоэтажных домов, и цыгане, не оформившие свое владение землей и домами, по закону не могли получить никакой компенсации. Жители ярославского поселения прожили в нем 10-11 лет. Ранее, дома были построены в городской зоне, где было много частных домов. Ряд судов занимался рассмотрением исков местной администрации (Фрунзенского района Ярославля) утверждавших, что дома были самовольными постройками и, следовательно, подлежали сносу. В свою очередь, цыгане обратились в суд за разрешением оформить их дома. Начальник Фрунзенского района Ярославля, г-н Соколов, и заместитель начальника городской администрации, г-н Пономаренко, высказали нескрываемую враждебность в отношении цыган ("*Цыгане нам здесь не нужны*") заявил Пономаренко собеседнику, пожелавшему не разглашать свое имя). В феврале 2008 года суд в своем окончательном решении отказал обеим сторонам: парадоксальным образом, властям было запрещено сносить дома, но в то же время цыганам было запрещено их узаконить. Вследствие этого противоречивого решения, цыганская община продолжает существовать в ситуации неопределенности.

б) Во время выселения: применение насилия

Говоря об условиях, в которых должны происходить выселения, надо отметить, что в российском законодательстве не существует никаких четких правил по предотвращению применения насилия или хотя бы его минимизации. В результате, насильственные выселения происходят в условиях произвола, и риск применения насилия очень высок.

Насильственные выселения обычно осуществляются в присутствии представителя местного самоуправления, курирующего снос домов, и специальных отрядов милиции, ОМОН. Однако страх, внушаемый последними, говорит о нарушении общих принципов целесообразности. Сотрудники ОМОН прибывают в масках; чтобы запугать выселяемых, они не колеблясь стреляют в землю из автоматов. Естественно люди пытаются спасти свои вещи и мебель до того, как по дому пройдут бульдозером и подожгут его. Если люди отказываются добровольно покинуть дома, им угрожают снести дом со всем имуществом.

В Калининграде в ходе насильственных выселений жителей поселка Дорожное в 2006 году, описанных ниже, было зафиксировано непропорциональное применение насилия сотрудниками ОМОН в отношении безоружных людей и стариков. Жестокие действия

сопровождались замечаниями расистского характера: "Цыгане, убирайтесь с нашей земли" и "Вы, цыгане, все одинаковые, и вас всех нужно истребить"⁹².

«Власти оскорбляли нас. Они называли нас «сукины дети» и другими нецензурными выражениями. После того, как они вошли и закричали, чтобы мы покинули дом, они вышли из дома и создали оцепление вокруг него, чтобы никто не мог пройти сквозь него. Они стали выносить все из дома. Они попытались взять некоторые наши вещи, например, одежду, но не всю. Все, что мы не могли вынести, было сожжено. Мы вынесли несколько стульев. Мой ребенок был напуган. После того, как мой дом был разрушен, они сожгли его».

«Я сам пожилой человек. У меня нет сил идти дальше. У меня проблемы с дыханием, потому что у меня ужасная астма и проблемы с сердцем. Итак, когда я кричал представителям власти: «Что вы делаете? Почему вы это делаете с нами?», они бросили меня на пол и вышвырнули на улицу. Один милиционер ударил меня в грудь ногой и сломал одно ребро. Я просто пытался защитить свою семью. Я не использовал силу, я пытался бороться с помощью слов. Я даже не угрожал им. Но они сказали: «Если вы пожалуетесь на это, вас всех расстреляют. Я действительно боялся кому-нибудь жаловаться. Я боялся, что что-нибудь произойдет с семьей»⁹³.

В поселке Дорожное (Калининград), во время насильственных выселений, произведенных российскими властями, жизнь обитателей оказалась под угрозой. Население подверглось негуманному и оскорбительному обращению и насилию. После чего, власти разрушили дома и раскололи на части семьи.

Выселение около ста человек в Малом таборе в кэлдэрарском поселении Чудово (Новгородской области) в апреле-мае 2007 года сопровождалось насильственным окружением всего поселения. Представители АДЦ "Мемориал" сами стали свидетелями подобного случая 17 апреля 2007 года, когда два дома были снесены. Дороги были заблокированы милицейскими машинами и нарядами ОМОН. Представители АДЦ "Мемориал", в том числе юрист, попытались проникнуть в зону сноса, чтобы проследить за тем, как идет операция и получить о ней какую-то информацию от властей и особенно от жертв. Однако милиция не позволила им проникнуть в зону сноса. Чуть позже милиция пропустила юриста АДЦ "Мемориал" Марину Арефьеву вместе с одной из цыганок на эту территорию. Однако прежде, чем впустить ее, милиция обыскала сумку и карманы юриста: ей не было позволено пронести ни фотоаппарат, ни записывающие устройства, чтобы не дать ей возможности получить материальные доказательства происходящего. По закону, эти меры нелегальны. Другой представитель АДЦ "Мемориал", имевший при себе оборудование, смог снять только что разрушенные дома и отъезжающие милицейские машины. При сносе бульдозерами, принадлежащими местной чудовской администрации, цыганские семьи находились на значительной дистанции в 1 км, в окружении нескольких милицейских машин и двухэтажного автобуса с сотрудниками ОМОН, вооруженными автоматами. Согласно свидетелям, милиция угрожала выселяемым оружием; особенно напуганы происходящим были дети, на родителей которых были нацелены автоматы. Милиция разрушила два дома, и семьям, жившим в них, было некуда пойти. Все, что им оставалось, - это обратиться к соседям с просьбой пожить у них до тех пор, пока не будет найден выход из ситуации.

⁹² См. жалобу *Багдонавичюс и др. против России* в Европейский суд по правам человека в соответствии со статьей 34 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и правилами 45 и 47 свода судебных правил, досье № 19841/06.

⁹³ См. жалобу *Багдонавичюс и др. против России* в Европейский суд по правам человека в соответствии со статьей 34 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и правилами 45 и 47 свода судебных правил, досье № 19841/06.

В этом поселении некоторые люди сообщили о том, что первые из выселений апреля 2007 г. произошли ночью; люди были вынуждены выбрасывать свои вещи из окон и фактически выпрыгивать вслед. Один дом был разрушен.

В цыганский поселок в Дягилево (окраина Рязани) постоянно приезжали отряды ОМОН. Каждый раз они жестоко избивали людей. Особенным унижениям подверглись цыганские женщины: избив их, омоновцы остригали им волосы. Некоторые собеседники миссии заявили, что имели место и случаи изнасилования, однако подтверждения этой информации у миссии нет. Как стало известно миссии, стрижка волос для цыганок особенно унижительна - для них она означает позор и отверженность в своей общине.

Свидетельство одной женщины из поселка Дягилево говорит о том, что жестокость и насилие для ее односельчан стали рутиной: *"Они (милиция) приезжают сюда очень часто, около трех раз в неделю, обычно по понедельникам, средам и пятницам. Это вошло у них в привычку. Они все время хотят что-то проверить. Мы в ужасе ждем их приезда. Они запугивают нас, обещают нам, что все самое плохое еще впереди, и иногда арестовывают кого-нибудь из наших. Недавно, одну из наших девушек ударили по голове, ей остригли волосы, забрали паспорт и вернули с вырванными и сожженными страницами. Как она может получить новые документы? Как мы можем жить в такой атмосфере?"*⁹⁴. По свидетельству другого лица: *"Наши дети постоянно задерживаются милицией. Она хватает их, когда они несут куски металла, чтобы мастерить. Если милиционерам не дать денег, они их не отпустят, а если им оказывать сопротивление, они выходят из себя и начинают угрожать. Мы боимся отпускать наших детей одних на улицу. Все они знают, что никто не возьмется нас защищать, если мы решим обратиться в суд. Все напарники этих милиционеров их поддержат, и суд не будет и слушать наши жалобы"*.

Лидия М. была задержана в 2007 г. во время милицейского рейда. Ее привезли в отделение милиции, где ее пытали: ей на голову надели пластиковый мешок, в нее целились из автомата и угрожали: *"Возьми эту ампулу или я тебя застрелю"*. На что она ответила: *"Не возьму, начальник, стреляйте"*. Лидия отказалась взять на себя ответственность за продажу наркотиков, и была отпущена через некоторое время.

в) После выселения: ни нового жилья, ни возмещения убытков

Насильственные выселения делают цыган жертвами структурной дискриминации. После выселения они либо оказываются на улице, потеряв все свои приобретения и ничего не получив взамен, либо их жилищные условия существенно ухудшаются: они теряют доступ к транспорту, основным удобствам (воде, газу, электричеству) и школам для их детей.

В описанном выше случае поселка Дорожное (Калининградской области) жители стали бездомными, и им пришлось жить во временных убежищах без отопления, газа, электричества и воды. Всю осень и зиму, последовавшую за выселениями, цыгане оставались без крова, живя в палатках на морозе, рискуя своим здоровьем и жизнью. Дети не могли ходить в школу. Не имея никакого официального жилья, жители поселения не могли рассчитывать на медицинскую помощь, в которой они нуждались из-за хронических заболеваний, неизбежных в новых суровых условиях, в которых

⁹⁴ Из беседы с цыганами-кэлдэрами поселка Дягилево, Рязанской области, 6 мая 2007 г. Мужчины из кэлдэарских поселений, сталкивающиеся с постоянно растущими проблемами, стыдились говорить с миссией. Они перекладывают ответственность на женщин, которые в Дягилево были нашими единственными собеседниками.

цыгане оказались, и психологических проблем, с которыми они столкнулись после перенесенных ими испытаний. Власти не предоставили им никакой защиты от холода, дождя и ветра. Напротив, маленькие палатки или сараи неподалеку от деревни, в которых они нашли прибежище после выселения, тоже были сожжены или разрушены, а продолжающиеся преследования милиции поставили под угрозу их физическую безопасность.

В Иваново, цыгане, принужденные покинуть свою землю и дома, получили только одно предложение переселения и только для 6 семей из 50 выселенных. В результате такого переселения они оказались бы в изоляции вне населенных зон (как было сказано "в лесу"), без доступа к медицинскому обслуживанию, школе или даже магазинам. Однако, даже эта земля цыганам предоставлена не была, и они остались брошены на произвол судьбы (см. выше).

Заключение

На фоне роста экономических интересов, пронизывающей всё общество коррупции, полицейского насилия и произвола, а также отсутствия национальной политики по защите наиболее уязвимых групп населения насильственные выселения цыган приобретают в России систематический характер.

Отсутствие государственного плана по решению жилищной проблемы цыган, принять который настоятельно рекомендуют многие международные организации, равно как и отсутствие эффективных средств защиты на национальном и местном уровне заставляют сомневаться в возможности справедливого решения проблемы в краткосрочной и в долгосрочной перспективе.

Возможность защищать свои права с помощью общественных организаций – это относительно новая форма протеста, недавно открытая цыганами и еще не очень развитая. По-прежнему первым способом решения проблем в поселении остается межличностное, неформальное общение. Между тем, наилучшим путем противостоять нарушению самых фундаментальных прав цыган, таких как право на свободу, право собственности и равенство всех перед законом, было бы требование соблюдения юридических процедур. Однако, становясь жертвами дискриминации и ксенофобии, цыгане беззащитны перед администрацией, прикрывающей свои действия законами.

В действительности, выселения цыган – это и результат структурной дискриминации, и фактор ухудшения условий их существования. Целые семьи, а порой и целые общины теряют свои дома, работу, доступ к образованию и социальным пособиям – некоторые же этих благ никогда и не имели. Кроме того, во время насильственных выселений с цыганами обращаются весьма жестоко, иногда против них даже применяются пытки.

Такое обращение в подобных масштабах объясняется в первую очередь дискриминацией по этническому признаку.

FIDH и АДЦ "Мемориал" осуждают грубейшие нарушения Международной Конвенции по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Европейской конвенции о защите прав человека, Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, участником которых является Российская Федерация.

Насильственные выселения сопровождаются физическим и психологическим давлением, оказываемым без разбору на стариков, мужчин, женщин и детей. Регулярно наблюдается непропорциональное использование милиции и специальных сил ОМОН.

Власти, вместо того, чтобы искать приемлемые для всех решения в ходе переговоров, часто пытаются вынудить цыганские общины покинуть дома, в которых те жили десятилетиями, не предоставив им ни возмещения убытков, ни нового жилья. Известно, что в адрес цыган нередко звучат угрозы насильственного выселения, применения насилия, отключения электроснабжения.

В свете вышесказанного FIDH и АДЦ "Мемориал" полагают, что российские власти должны принять специальные меры в отношении положения цыган.

Рекомендации

FIDH и АДЦ "Мемориал" призывают власти РФ :

В отношении насильственных выселений:

- Немедленно прекратить насильственные выселения цыган-кэлдэраров.
- Принять законодательные меры против насильственных выселений в соответствии с международным законодательством и внедрить в эти меры "основные принципы и рекомендации по принудительным выселениям и перемещениям в целях развития", разработанные спецдокладчиком ООН по праву на жилище. В результате этих законодательных шагов должны быть запрещены насильственные выселения как таковые; они могут допускаться лишь в исключительных случаях и при соблюдении мер предосторожности. Законодательство должно: подключить цыган к процессу принятия решений о проектах по развитию и инфраструктуре, затрагивающих их право на жилье; предоставить эффективные средства защиты лицам, которым угрожает насильственное выселение, и юридическую помощь малообеспеченным группам населения, нуждающимся в возмещении ущерба; обеспечить адекватную компенсацию выселенным лицам и налагать санкции на виновных в осуществлении насильственных выселений.
- В случае выселения людей из их жилищ, им в кратчайшие сроки должны быть предоставлены средства защиты, такие как возврат, новое жилище и/или возмещение убытков.
- Лица, нарушающие закон и применяющие насилие в ходе выселений, должны преследоваться по закону.

В отношении права цыган на жилье и сопутствующего права доступа к экономическим, культурным и социальным правам:

- Принять закон по регулированию права на жилье и на землю по принципу "Дачной амнистии", закона 2006 г., упростившего процесс приватизации и обеспечившего надежность землевладения.
- Оформить поселения цыган, чье землевладение не признано, и улучшить жилищные условия обитателей, чтобы гарантировать им достойные условия существования. Обеспечить законный доступ к воде, электричеству и газу в цыганских поселениях, в том числе путем размещения счетчиков, указывающих реальный уровень потребления каждого дома.
- Сделать возможной постоянную регистрацию цыган по месту жительства с тем, чтобы дать им возможность пользоваться экономическими, социальными и культурными правами (т.е. правами на образование, здравоохранение, трудоустройство и т.д.) даже в тех случаях, когда эти дома не зарегистрированы должным образом. Более глобально, ликвидировать зависимость социальных прав и пособий (таких как пенсии, социальное страхование, доступ к образованию и трудоустройству) от наличия постоянной регистрации. Потеря человеком жилья не должна вести к потере всех социальных пособий. В случае перемещения, права всех перемещаемых лиц должны сохраняться независимо от регистрации.

В отношении дискриминации цыган:

- Принять развернутый федеральный план по улучшению положения цыганской общины, разъяснению ее культурного своеобразия и воспитанию к нему уважения, искоренению социальной и экономической маргинализации цыган, обусловленной, в первую очередь, плохими жилищными условиями, отсутствием документов, низкой посещаемостью цыганскими детьми школ и сложностями при трудоустройстве. Этот план должен познакомить российских граждан с историей цыган и их традициями, чтобы искоренить антицыганские предрассудки, имеющие хождение в российском обществе.

Общие рекомендации:

- Ратифицировать пересмотренную Европейскую социальную хартию.

- Предоставить представителям Специальных Процедур ООН возможность выполнять свою работу в России, в особенности спецдокладчику по праву на жилище и спецдокладчику по расизму, расовой дискриминации и ксенофобии.

FIDH и АДЦ "Мемориал" призывают Европейский Союз уделить внимание проблеме насильственных выселений, права на жилище и дискриминации цыган в его переговорах с РФ, особенно в рамках двусторонних консультаций о правах человека.

FIDH и АДЦ "Мемориал" призывают Совет Европы продолжать настаивать на ратификации Россией пересмотренной Европейской социальной хартии и контролировать выполнение совместного требования комиссара Совета Европы по правам человека и спецдокладчика ООН по праву на жилище ("Государства должны принимать последовательные меры для защиты права на жилье цыган в Европе", октябрь 2007 года)

FIDH и АДЦ "Мемориал" призывают ООН в рамках намеченного на ближайшее время заседания Комитета по ликвидации расовой дискриминации, Контрольного механизма в сфере международной защиты прав человека и других правозащитных институтов обратить внимание на широкомасштабные нарушения прав человека, допускаемые в отношении цыган в РФ, особенно на насильственные выселения.

FIDH и АДЦ "Мемориал" призывают Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ внимательно следить за насильственными выселениями цыган в РФ, в рамках его мандата по правам человека и в особенности в соответствии с планом по улучшению ситуации рома и синти в зоне ОБСЕ, принятым в 2003 г. Наши организации призывают бюро Верховного комиссара по национальным меньшинствам Организации по безопасности и сотрудничеству Европы (ОБСЕ) исследовать проблемы цыган в РФ, обратив особое внимание на практику насильственных выселений.

Парламентская Ассамблея ОБСЕ должна следить за проблемами, поднятыми в этом докладе, и призвать Россию как страну-участницу принять соответствующие законодательные инициативы, в том числе с учетом наших рекомендаций российским властям.



Международная Федерация за права человека

17, passage de la Main d'Or 75011 Париж, Франция

Тел. (33-1) 43 55 25 18

Факс (33 1) 43 55 18 80

Эл. почта: fidh@fidh.org

Интернет страница: <http://www.fidh.org>

Международная федерация за права человека (FIDH) – международная неправительственная организация по защите прав человека, зафиксированных во Всеобщей декларации прав человека 1948 года. Созданная в 1922 г., FIDH объединяет 155 правозащитных организаций в 100 странах. FIDH провела более тысячи исследовательских миссий, миссий по судебному наблюдению и различных тренингов более чем в ста странах мира. FIDH предоставляет своим членам поддержку и солидарность международной сети экспертов, и предоставляет помощь в доступе к соответствующим механизмам международных организаций. FIDH ставит своей целью:

- Мобилизовывать международную общественность,
- Предупреждать насилие, поддерживать гражданское общество,
- Осуществлять наблюдение и срочное реагирование,
- Информировать, разоблачать, защищать.

FIDH - старейшая международная правозащитная организация, уполномоченная защищать права человека во всем мире.



Антидискриминационный центр "Мемориал"

АДЦ "Мемориал" Россия

Россия, 190005 Санкт-Петербург,

7-я Красноармейская, 25/14, офис 413

тел. (812)317-89-30,

тел./факс (812)575-90-50

Эл. почта: memorial@memorial.spb.ru

Интернет страница: www.memorial.spb.ru

Неправительственная организация АДЦ "Мемориал" была зарегистрирована 14 мая 2007 г. и продолжила работу над рядом правозащитных и антидискриминационных проектов, ранее развиваемых в рамках Санкт-Петербургской благотворительной историко-просветительской правозащитной общественной организацией "Мемориал" (СПб ОО "Мемориал").

Целью АДЦ "Мемориал" является защита прав лиц, подвергающихся дискриминации (правозащитное реагирование, юридическая помощь, исследования, публикации).

Проекты по борьбе с дискриминацией велись в рамках СПб ОО "Мемориал" с 2000 г., и многие из них продолжают развиваться в АДЦ "Мемориал" наравне с новыми проектами.

В течение последних 6 лет организация отслеживала нарушения прав цыган и по итогам мониторинга выпустила правозащитные отчеты и рекомендации, а также предоставила юридическую и психологическую помощь жертвам расизма.

С 2007 г. в рамках программы по защите прав цыган развивается масштабный проект "Юридическая помощь цыганам-кэлдэрарам в сфере жилья".

Руководитель публикаций FIDH: Суэр Белассен

Главный редактор: Антуан Бернар

Авторы доклада: Хьюг Биссо, Анри Дюкенн, Стефания Кулаева, Ольга Абраменко, Марина Арефьева

Координаторы доклада: Александра Кулаева, Элин Врзонски

Фотография: Анри Дюкенн

Издано: FIDH - ISSN en cours - №501r

Dépôt légal janvier 2009

Паритетная комиссия №0904P11341