

БЮЛЛЕТЕНЬ

Антидискриминационного центра

«Мемориал»

№ 44

декабрь 2013





ОТ РЕДАКЦИИ



В ушедшем 2013 году плохо было многим. Некоммерческим организациям, попавшим под перекрестный огонь прокурорских проверок, и меньшинствам, чьи права были законодательно ограничены; мигрантам, подвергшимся «зачисткам» как со стороны власти, так и со стороны националистов, и заключенным, напрасно надевшимся на амнистию. Плохо было экологам и правозащитникам, благотворительным организациям и религиозным группам.

Конец года стал концом для некоторых дел и тем. Начало нового года станет и новым началом.

Работа по проектам Благотворительного частного учреждения Антидискриминационный Центр «Мемориал» завершена. В условиях откровенной травли организации, все новых и новых «представлений», «постановлений», «протестов» и «исков» прокуратуры работать, как раньше, стало просто невозможно.

Работа по защите прав уязвимых групп – цыган и мигрантов, различных меньшинств, женщин и детей – показалась прокурорам достойной настоящих политических репрессий. Именно так мы оцениваем удовлетворенный судья Ленинского районного суда Санкт-Петербурга А. Мороз иск о признании «деятельности БЧУ АДЦ «Мемориал» деятельностью НКО, выполняющей функцию иностранного агента». АДЦ «Мемориал» не признавал и не признает законности ни этого иска, ни этого решения суда.

Но продолжать работу со школам и ВУЗами, с трудовыми инспекциями по поводу условий труда мигрантов и администрациями тех мест, где живут цыганские семьи, с этим клеймом не получается.

Отдавая себе в этом отчет, мы вынуждены отказаться развивать проекты в рамках БЧУ АДЦ «Мемориал». Работа по всем направлениям, надеемся, будет сохранена.

АДЦ «Мемориал» (теперь так называется уже международная правозащитная организация) продолжит собирать и оценивать информацию о нарушениях прав представителей меньшинств и уязвимых групп, продолжит бороться с дискриминацией, заниматься правозащитным анализом, публикацией отчетов и статей, ведением сайта www.adcmemorial.org

Мы вынуждены отказаться от юридического лица, но не от сути нашей деятельности.

БЧУ АДЦ «Мемориал» существовал почти 6 лет. За эти годы нам удалось многое, но не удалось еще больше. Удалось защитить права сотен людей, но не удалось добиться прекращения дискриминационных практик. Удалось известить мир о фактах сегрегации детей в школах, о насилии полиции по отношению к беззащитным людям, провинившимся лишь своей «внешностью», о катастрофическом положении мигрантов и цыган в социальном и экономическом плане. Не удалось – добиться выполнения норм российского и международного права по отношению к защищаемым нами группам и людям.

Значит, нужно работать дальше. Какие бы препятствия ни вставали на нашем пути. *

Мы говорим всем нашим друзьям, партнерам и клиентам «до свидания», но не «прощайте».

Мы благодарим всех тех, кто в трудное для нашей организации время поддержал нас, выступил в нашу защиту, добросовестно и ответственно освещал эпопею преследования БЧУ АДЦ «Мемориал», кто следил за судами и приходил на них, кто просто читал и думал о нас. Всех не перечислить – простите, если кого-то не сможем назвать. Особенно хотелось бы отметить принципиальную позицию Комитета

ООН против пыток, выступившего с резким осуждением преследования нашей организации за сотрудничество с КПП и публикацию правозащитного отчета о полицейском произволе. Благодарим Обсерваторию по защите правозащитников, многократно привлекавшую внимание международного сообщества в нашем бедственном положении, Human Rights Watch, Frontline for Human Rights Defenders, Solidarity Platform, Международное общество «Мемориал», Международную Амнистию, Гражданский форум «ЕС – Россия», Европейский Центр по защите прав цыган, Minorities Rights Group и других, принявших заявления в защиту АДЦ «Мемориал».

Громадное спасибо всем тем, кто просто лично выступил против неправых гонений, – кто критиковал преследования правозащитников в ромских рассылках и изданиях, кто поддерживал нас из далекой Центральной Азии, кто говорил о нашей беде на всевозможных встречах и конференциях.

Не только благодарность, но и гордость испытываешь при мысли об огромной поддержке СМИ. Несмотря на отчетливый госзаказ в нашем деле, журналисты писали о нас почти только хорошее (НТВ не в счет, да и не так уж даже они нас шельмовали!).

Пока журналисты могут и хотят писать о политических репрессиях правду – пусть даже только в некоторых изданиях, – не все потеряно. И «хотят» тут много важнее, чем «могут».

Не только журналисты – все мы сможем то, что захотим!

С новым годом!

С новым АДЦ!



СУД ПРИЗНАЛ «ВЫРАЖЕНИЕ МНЕНИЯ» ПРАВООЩИТНИКАМИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НЕВЗИРАЯ НА ПРОТЕСТЫ ООН

ЗАЩИТА НКО



Представитель прокуратуры Адмиралтейского р-на и судья А.Мороз

23 декабря 2013 года Ленинский районный суд наконец выдал АДЦ «Мемориал» мотивированное решение судьи А.Мороз, признавшей организацию «иностранным агентом».

Несмотря на то, что в ходе последнего судебного заседания прозвучало утверждение, что вся деятельность АДЦ «Мемориал», без каких-либо уточнений, должна быть признана «деятельностью НКО, выполняющей функции иностранного агента», в мотивированном решении судья Мороз вернулась к изначальному поводу для обвинения — отчету «Цыгане, мигранты, активисты — жертвы полицейского произвола», поданному в Комитет ООН против пыток еще до вступления в силу нового законодательства об НКО.

Судья сочла «доказанным», что АДЦ «Мемориал», получая пожертвования из иностранных источников и публикуя этот отчет, действовал «в том числе в интересах этих источников» и формировал общественное мнение, — таким образом, организация, по мнению судьи, занималась политической деятельностью, определение которой, отсутствующее в законе об НКО, судья вслед за прокурором ничтоже сумняшеся позаимствовала из Закона о политических партиях.

Судья Мороз признала, что выводы экспертов, приглашенных сторонами, оказались противоположными (защитивший позицию прокуратуры Рукинов вообще не имел с собой письменного текста, впоследствии «Правовое исследование» было представлено за подписью двух кандидатов юридических

наук; социогуманитарное исследование Д.Дубровского и политологическое исследование Е.Белокуровой, приглашенных стороной защиты, доказывали, что правозащитный отчет, критикующий действия некоторых сотрудников полиции, никак не может изменить государственную политику). Однако это противоречие судья Мороз легко обошла: она решила, что экспертиза в данном деле и не требуется — поскольку спор, по ее мнению, лежит целиком в правовой сфере и поэтому не требует привлечения экспертов, имеющих специальные познания в различных областях науки. Полностью отвергнуты были и объяснения экспертов, данные в ходе заседаний, ибо они, как сочла Мороз, лишь дублировали их письменные заключения (отсутствующие в случае Рукинова).

Впрочем, судья все же не удержалась от оценки «всей деятельности» АДЦ «Мемориал»: в решении сказано, что реализация организацией благотворительных программ по защите уязвимых групп «не имеет правового значения для рассмотрения настоящего спора», — материалами дела, по мнению Мороз, подтверждается, что благотворительная деятельность организации — исключительно декларативная, тогда как на самом деле АДЦ «Мемориал» расходовал иностранные средства «на участие в политической деятельности Российской Федерации» (формулировка оригинала).

Определение «политической деятельности» от судьи Мороз вообще противоречит не только Конституции РФ, но и Конвенции о правах человека: «Организация, тем или иным способом нацеленная на формирование

общественного мнения по каким-либо вопросам жизни общества, а также выражающая мнения лиц по вопросам общественной жизни, доводящая эти мнения до сведения широкой общественности и органов государственной власти, признается участвующей в политической деятельности».

Между тем, Комитет ООН против пыток, который ранее уже официально высказывал свое критическое отношение к преследованиям АДЦ «Мемориал», снова выразил свою обеспокоенность по поводу признания организации «иностранным агентом». Председатель Комитета Клаудио Гроссман заявил: «У КПП вызывают беспокойство любые меры, подрывающие независимость и деятельность неправительственных организаций. Действия прокуратуры против АДЦ «Мемориал» отражают тревожные перемены в законодательной сфере, регулирующей осуществление свободы собраний, ассоциаций, слова и информации».

Комитет выразил тревогу относительно того, что в рамках гражданского иска против АДЦ «Мемориал» прокуратура ссылалась на доклад о полицейском произволе в отношении цыган и мигрантов, который был представлен Комитету против пыток в рамках обзора Российской Федерации в ноябре 2012 года.

«Россия является участницей Конвенции против пыток и должна обеспечить, чтобы ни одна организация не сталкивалась с преследованиями по причине взаимодействия с Комитетом либо предоставления ему информации», — заявил докладчик КПП по вопросам репрессий Джордж Тугуши.

В соответствии с Конвенцией «должны быть предприняты шаги для того, чтобы обеспечить защиту лиц, обращающихся с жалобами, и свидетелей от плохого обращения и запугиваний вследствие подачи жалоб или предоставления показаний», — отметил г-н Тугуши.

Судья А.Мороз



В ДЕНЬ ДВАДЦАТИЛЕТИЯ КОНСТИТУЦИИ РФ ВСЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВПЕРВЫЕ ПРИЗНАНА СУДОМ «ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НКО, ВЫПОЛНЯЮЩЕЙ ФУНКЦИЮ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА»

12 декабря 2013 года состоялось рассмотрение по существу иска прокуратуры к БЧУ АДЦ «Мемориал», в котором прокуратура просила суд обязать организацию зарегистрировать «эмблему» и внести себя в реестр «НКО, выполняющих функцию иностранного агента». В последнем заседании (а с августа их было всего шесть) прокуратура дополнила иск требованием признания АДЦ «Мемориал» иностранным агентом прямо в суде в дополнение к требованию внесения в реестр.

Суд полностью удовлетворил все требования истца-прокуратуры, признав всю деятельность АДЦ «Мемориал» деятельностью инагента, обязав организацию подать заявление для внесения БЧУ АДЦ «Мемориал» в соответствующий реестр Минюста и зарегистрировать эмблему.

До сегодняшнего заседания судом рассматривались только изложенные в иске соображения прокуроров о том, что иностранным агентом АДЦ «Мемориал» делает факт публикации и распространения отчета «Цыгане, мигранты, активисты — жертвы полицейского произвола», и возражения защиты, утверждавшей, что отчет был абсолютно законен, направлен исключительно на защиту прав уязвимых лиц и — к тому же — создан и

распространен до вступления в силу новых норм закона об НКО.

Но 12 декабря прокуратура внезапно отказалась от всех (ранее, по сути дела, провалившихся) попыток доказать «виновность» отчета. Главным аргументом финального суда стало утверждение, что под определение «функции иностранного агента» подпадает вся деятельность АДЦ «Мемориал». Самое удивительное в этом новом слове юристов из прокуратуры и во всем согласного с ними суда было то, что какая именно деятельность — **вообще никак** не объяснялось. «Винновны в деятельности». Этот же аргумент возник чуть раньше в тексте прокурора Чубыкина, опротестовавшего отказ судьи Бучневой признать АДЦ «Мемориал» виновным в совершении административного нарушения (изначально вменялся все тот же отчет, но в ноябре прокурор заявил о «всей деятельности», которая продолжается, а значит — длится и нарушение закона правозащитниками).

В защиту АДЦ «Мемориал» выступила адвокат О.П. Цейтлина, просившая отказать в иске прокуратуре или хотя бы отложить рассмотрение дела до решения Конституционного суда и Европейского суда по Правам Человека, готовящихся рассмотреть жалобы на сам закон об НКО — иностранных агентах. «В честь 20-летия Конституции» суд отказал в этом ходатайстве защиты.

Представитель АДЦ «Мемориал» Стефания Кулаева призвала суд учесть роль правозащитников в защите интересов всего общества от произвола, в том числе произвола полиции, который всем хорошо известен (были приведены примеры громких дел — в частности, убийства 15-летнего ребенка полицейскими в Петербурге). Кулаева также возразила на странное недоверие, выраженное в прокурорском иске, к информантам АДЦ «Мемориал», чьи свидетельства названы «рассказами представителей цыганских меньшинств»: подобный подход к страдающим от притеснений людям из уязвимой группы населения РФ представляется в высшей степени дискриминационным.

Не отрицая получения средств на реализацию правозащитных проектов от международных фондов, представитель АДЦ «Мемориал» указала на полную независимость организации в формировании своей повестки дня и выборе приоритетов: «Мы всегда сами решаем, что нужно делать, а фонды только принимают или не принимают наши предложения», — сказала Кулаева. «Позором для нашей страны станет признание того, что работа по защите прав человека нужна у нас только иностранцам, поэтому мы призываем суд не признавать деятельность правозащитников «деятельностью иностранного агента».

Решение суда было скорым и, действительно, позорным.

СУД ПО ГРАЖДАНСКОМУ ИСКУ СТАЛ СОСТЯЗАНИЕМ ЭКСПЕРТОВ

11 ноября 2013 года состоялось очередное заседание по гражданскому иску прокуратуры к БЧУ АДЦ «Мемориал». В интересах неопределенного круга лиц прокуратура просила суд обязать АДЦ «Мемориал» внести организацию в реестр «НКО, выполняющих функцию иностранного агента», основываясь на том, что, по мнению прокуратуры, АДЦ «Мемориал» повинен в занятиях политикой, так как в 2012 году организацией был подготовлен и издан отчет «Цыгане, мигранты, активисты — жертвы полицейского произвола». Для того, чтобы определить, действительно ли указанный отчет был «политической акцией, направленной на воздействие на общественное мнение с целью изменения государственной политики», прокуратурой был привлечен эксперт д.п. н. В.А.Рукинов (как оказалось, не только философ, но и сам некогда глава общественной организации «Региональный

общественный фонд поддержки ФСБ и Службы внешней разведки РФ»). Эксперт пришел на суд не только без каких-либо документов, подтверждающих его компетенцию, но также и без письменных ответов на вопросы, касающиеся иска. Выяснилось, что вопросы ему и не задавались письменно, поэтому он пытался отвечать устно, не всегда, правда, «впопад»: так, на ключевой вопрос прокурора о воздействии с целью изменения политики он искренне заявил: «Извините, но никакой благотворительности в этом отчете я не вижу».

На вопросы представителей ответчика адвокатов Цейтлиной и Серова о том, имеются ли в отчете призывы к изменению существующего государственного строя, разжигание вражды, оправдание массовых беспорядков, признание всех полицейских нарушениями прав граждан, Рукинов отвечал отрицательно, отметив, что в отчете

лишь часть полицейских признается нарушителями, а менять авторы отчета хотели бы, по его мнению, не строй, а структуры. На вопрос о методе изучения специалист просто ответил, что применил «обычный метод научного анализа», а из использовавшейся им литературы сослался на «два закона» (каких именно, не мог указать). При этом Рукинов утверждал, что деятельность в виде отчета носит выраженно политический характер, который ему «не нравится», а воздействовать на общество отчет может через «бессознательное прикладывание масс», о чем писали Маркс, Фрейд и Фромм.

После Рукинова выступили специалисты, привлеченные стороной ответчика: Дмитрий Дубровский подготовил социогуманитарную экспертизу отчета, а Елена Белокурова выступила с ответами на вопросы с политологической точки зрения. Оба специалиста



Слева направо: Е.Белокурова, Д.Дубровский, В.Рукинов

подробно объяснили, почему они не считают отчет «политической акцией», какие ими использовались методы при изучении предложенного на эксперти-

зу материала (контент-анализ, метод социогуманитарной экспертизы, рекомендованный прокуратурой, и др). Дубровский возражал против мнения о

«бессознательном» воздействии отчета, считая его основанным на устаревших представлениях XIX века, а Белокурова разъясняла, что современные методы позволяют довольно точно определить, что и как формирует политические решения, правозащитный же отчет не может быть ни основой, ни инструментом таких изменений.

Отвечая на вопрос о смысле рекомендаций в заключительной части отчета, Дубровский и Белокурова говорили о том, что эти рекомендации служат реализации государственной политики и улучшению правоприменительной практики российского законодательства, в форме выполнения Закона о полиции и Конституции.

Судебное заседание закончилось просьбой представителей АДЦ «Мемориал» предоставить в следующий раз письменные ответы на вопросы всех экспертов для сравнения и изучения, учитывая, как сказала адвокат Цейтлина, «большие расхождения в ответах на ключевые вопросы».

ОПЫТ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ КЕЙСА АДЦ «МЕМОРИАЛ»

ЗАЩИТА НКО

Уже очень много сказано о законодательстве «об иностранных агентах» и его применении. И хотя оно принесло не так много результатов, как ожидалось, оно отняло немало сил у НКО и все же имело негативные последствия. Одним из самых острых стало признание иностранным агентом Антидискриминационного центра «Мемориал»: организация приняла решение о своей ликвидации, чтобы избежать позорной необходимости вносить себя в список «иностранцев».

Хотя это дело было проиграно в первой инстанции, оно может быть интересно другим НКО, которые могут столкнуться с подобной ситуацией, а также политологам и социологам, которые так или иначе участвуют в обсуждении сложившегося положения дел в сфере российских НКО. И поскольку для меня самой участие в процессе в качестве эксперта в сфере политологии оказалось важным опытом, который я также хотела бы обсудить с коллегами, я решила представить в этой статье аргументы, прозвучавшие в нашей «битве экспертов», которая состоялась в судебном заседании 11 ноября 2013 года.

За время многих заседаний со стороны защиты прозвучало множество аргументов и доводов мужественно отстаивающих свою позицию представителя АДЦ «Мемориал» Стефании Кулаевой

и адвоката Ольги Цейтлиной, особенно относительно того, что организация не действует в интересах иностранных государств и потому не является по существу иностранным агентом. Но этого было недостаточно: необходимо было доказать, что организация не подпадает и под формулировки законодательства об иностранных агентах. И тогда потребовалась политологическая экспертиза, за проведение которой я взялась со смешанными чувствами.

В чем вопрос к политологам?

В судах нечасто возникает потребность в такой науке, как политология, но вот уже год как именно политологам задают вопрос о понятии «политическая деятельность». Поскольку новый закон требует регистрации НКО в качестве иностранных агентов в случае наличия иностранного финансирования и политической деятельности, вопрос чаще всего ставился так: что такое политическая деятельность? Или даже более конкретно — относится ли к ней правозащита, благотворительность, социологические исследования, публичные высказывания и мероприятия, взаимодействие с органами власти и разного рода другие виды деятельности НКО.

В свою защиту многие НКО уверяли суд и общественность в том, что их деятельность не является политической и что в целом перечисленные виды деятельности к ней не относятся. Мне лично это очень не нравилось. Я понимала потребность в защите и причины такой стратегии НКО и их адвокатов. Однако в результате выходило так, что они на уровне дискурса отказывались, а тем

самым отказывали себе и другим НКО в том, что они вообще могут быть политически активными и деятельными субъектами, присутствовать в политическом поле. Это выражалось во многих случаях не только в реальном отказе от публичной деятельности, но и в дискуссивном повороте, в готовности признать, что НКО в принципе не участвует в политической деятельности.

Эта все более громко и уверенно звучащая аргументация становилась все более общепризнанной. И это пугало. Особенно меня как политолога, читавшего в учебниках и исследовательской литературе, а затем и преподававшего своим студентам базовое представление о том, что НКО являются активными участниками политического процесса, процесса принятия политических решений на любом уровне власти, независимо от источника их финансирования. Являясь ассоциациями различных социальных групп или тесно работая с ними, НКО вносят свой вклад в политические дискуссии, представляя мнения своих групп, предоставляя свою экспертизу о реальном положении дел и проблем в той или иной сфере. А в последний год в России вдруг все, и в том числе многие активные и профессиональные НКО, стали говорить о том, что в политической деятельности они не участвуют. В такой ситуации оставалось только переписать учебники по политологии и отдать всю политическую деятельность на откуп профессиональным политикам и чиновникам. Этот опасный процесс уже начался. И мы уже начинаем пожирать плоды отказа от ряда функций НКО.

В чем ответ политолога?

Дело в том, что для политологов легитимны оба определения «политической деятельности». И то, что присутствовало в российском законодательстве до 2012 года, – «узкое» понимание политики как избирательного процесса, в котором «политической деятельностью» занимаются такие организации, как политические партии. И именно к этому определению апеллируют НКО сегодня: они не участвуют в выборах и потому в рамках такого определения политики, естественно, политической деятельностью не занимаются.

Однако в политологии правомочным является и более широкое определение политики, которое было дано в новом законодательстве специально для обозначения признаков НКО – иностранных агентов. Оно касается участия НКО «в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях». Это вполне понятное определение участия в обсуждении «государственной политики» в той или иной сфере, по отношению к тому или иному политическому курсу. В то время как в английском языке есть для этого определения отдельное слово *policy*, в отличие от «узкого» определения *politics*, в русском языке эта разница нивелируется. «Политикой», а значит, и «политической деятельностью» можно назвать и то, и другое.

И поскольку в российском законодательстве появилось и это, второе, определение, теперь особенно неверно в целом говорить о том, что НКО в принципе не занимаются политической деятельностью. Они занимаются, они участвуют в процессах принятия политических решений, и должны участвовать и впредь, в интересах отдельных социальных групп и всего нашего общества. И отрицание этого – опасно. Многие НКО, да и мы все, попали в эту дискурсивную ловушку, которую я четко видела и которая мне очень не нравилась.

Выход из ловушки: аргументы экспертизы

Мне представилась возможность найти выход из этой странной дискурсивной ловушки на практике, хотя бы и в своем заключении политологической экспертизы и выступлении в суде 11 ноября 2013 года. Позже некоторые наблюдатели назвали это заседание «битвой экспертов». Кроме меня, в нем на стороне защиты выступил Дмитрий Дубровский, старший преподаватель Факультета свободных искусств и наук СПбГУ, а на стороне обвинения – профессор и проректор РГПУ им. А.И.Герцена по региональному развитию, инвестициям и связям с общественными организациями Владимир Рукинов, который позже представил экспертизу доцентов кафедры гражданского права.

Обвинение и, соответственно, все дело в отношении АДЦ «Мемориал» касалось публикации им правозащитного отчета «Цыгане, мигранты, активисты – жертвы полицейского произвола», который был подан в Комитет против пыток ООН, раздавался чле-

нам Комитета во время сессии и был размещен на сайте организации. Поэтому эксперты анализировали именно этот текст.

Главный вопрос для политологической экспертизы звучал так: являются ли публикация и распространение отчета «Цыгане, мигранты, активисты – жертвы полицейского произвола» политической акцией или политической деятельностью в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также формирования общественного мнения в указанных целях?

Если внимательно посмотреть на этот вопрос, повторяющий формулировку закона, можно понять, что речь идет не о всякой политической деятельности, а лишь о той, что стремится воздействовать на органы государственной власти с целью изменения государственной политики. А это значит, что мы не должны полностью отвергать политическую деятельность НКО, а должны анализировать, может ли она и стремится ли она повлиять на изменение государственной политики. Здесь уместно применение прикладного политического анализа, призванного выявить роль того или иного действия в процессе принятия политических решений и формирования государственной политики.

В результате применения этой методологии в своей экспертизе я смогла сделать некоторые выводы, которые с сокращениями привожу здесь. Так, в экспертизе обосновываются выводы о том, что правозащитный отчет АДЦ «Мемориал» только указывает на определенные проблемные места в проведении государственной политики, но не обязателен к рассмотрению органами власти и тем более не обязателен для того, чтобы они принимали его во внимание при принятии своих решений. Это следует из самого статуса негосударственной некоммерческой организации, которой обладает АДЦ «Мемориал» как благотворительное частное учреждение (БЧУ): организация не находится и не может находиться с органами власти ни в какой иерархической или другой зависимости. Более того, этот Центр не имеет шанса воздействовать обязательным образом ни на одного актора неформально, поскольку не может в принципе создать ситуацию непосредственной угрозы лицам, принимающим решения, а исключительно в такой ситуации можно было бы говорить об обязательности их подчинения. Таким образом, отчет с точки зрения прикладного политического анализа является лишь представлением результатов деятельности, систематизации опыта и результатов исследования со стороны «слабого» актора – не обладающего ни формальной, ни неформальной властью или связями с лицами и органами, принимающими решения о принятии и изменении государственной политики. Поэтому публикация и распространение такого отчета сами по себе не способны изменить государственную политику, а также сформировать общественное мнение в этих целях в связи с его слабым положением и отсутствием вписанности в процесс принятия политических решений.

Теоретически такой отчет мог бы стать частью общественной дискуссии лишь на первой стадии политического цикла – стадии «формирования общественной повестки дня и определения приоритетных общественных проблем». Однако он уже не может повлиять на формирование государственной политики ни на второй («стадия подготовки и выбора проектов государственного решения»), ни на третьей («согласование и утверждение государственного решения») и четвертой («законодательная реализация государственных решений») стадиях. Первая стадия обычно считается подготовительной и отражает только общественные дискуссии по разным вопросам, которые могут или не могут перейти ко второй стадии благодаря органам власти. Эта первая стадия, строго говоря, не относится к процессу принятия государственной политики и не может сама по себе в отрыве от других стадий означать изменения государственной политики и даже вести к ней. Особенно это относится к тем высказываниям, которые не переходят на вторую стадию, как например, в случае рассматриваемого отчета. Он был опубликован и распространен лишь среди узких специалистов и посетителей сайта АДЦ «Мемориал», что не дает ему шанс перейти во вторую и третью стадию и вообще инициировать их. Они слишком сложны и требуют слишком комплексного набора условий, предпосылок, факторов, наличия заинтересованных акторов среди политиков и представителей органов власти, формирования соответствующих коалиций и согласований. Инициирование, а тем более переход ко второй стадии невозможны при помощи одного лишь отчета. Поэтому публикация отчета на этой первой стадии сама по себе не может рассматриваться в качестве направленного на изменение государственной политики.

То же самое относится и к механизму формирования общественного мнения в целях изменения государственной политики: он настолько сложен и зависит от такого большого количества факторов, что публикация одного отчета не может обладать такой силой, чтобы «сформировать общественное мнение» в каких-либо целях.

В некоторой степени отчет мог бы повлиять на изменение правоприменительной практики, однако она отделяется от политического цикла принятия политических решений своей отдельной стадией «реализации» политики. В большинстве моделей она обособляется от основной «государственной политики» своими особыми принципами. В ней роль негосударственных акторов и некоммерческих организаций определена в качестве исполнителей государственной политики или наблюдателей за ее реализацией со стороны исполнительных властных структур. Эта роль подразумевает не изменение государственной политики, а лишь выявление изъянов в ее реализации, которые должны способствовать совершенствованию правоприменения в целях исполнения принятой государственной политики. Именно на это направлен представленный отчет: он рассматривает практику реализации международного законодательства и законодательства Российской Федерации.

В итоге, ответ на вопрос, поставленный перед экспертом, отрицательный и сформулирован следующим образом: «Рекомендации некоммерческой организации, опубликованные в собственном распространяемом отчете об исследовании, не являются политической деятельностью в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях, в связи со сложностью процесса принятия политических решений, в котором отчет может стать лишь элементом предварительной общественной дискуссии и не направлен на изменение государственной политики РФ. Поскольку для начала основных стадий принятия политических решений требуется слишком много факторов, отсутствующих в рассматриваемой ситуации, можно сделать заключение о том, что публикация отчета и не была ориентирована на эти цели, а целью отчета было привлечение внимания к проблемам законодательства и правоприменительной практики, что полностью соответствует политике государства».

Кроме того, указанный отчет ориентирован не на изменение, а на привлечение внимания к нарушениям международного и российского законодательства, то есть направлен на совершенствование правоприменительных механизмов.

И наконец, выводы отчета содержат рекомендации по повышению толерантности сотрудников полиции к различным категориям граждан, в том числе из особо уязвимых групп и слоев населения, что полностью соответствует государственной политике в Российской Федерации».

Таким образом, в своей экспертизе я показала не то, что НКО не занимается политической деятельностью, а что только публикацией отчета она не способна изменить государственную политику, а также что она работает на совершенствование механизмов реализации государственной политики.

Экспертиза социогуманитарного исследования, которое сделал по запросу адвоката Дмитрий Дубровский, касалась прежде всего наличия или отсутствия «высказываний, побуждающих к насилию, либо обосновывающих или оправдывающих идеологию и практику насилия, свержения Конституционного строя Российской Федерации, призывы к ненависти или вражде». Он сделал вывод об отсутствии такого рода призывов в отчете. Напротив, «присутствуют рекомендации, направленные на укрепление конституционного строя, защиту прав и свобод граждан Российской Федерации». Он указал, что в отчете дается в целом положительная оценка законодательству РФ. Например, безусловно положительным является прямой запрет пыток и уничижительного обращения с задержанными. При этом «выражается мнение авторов отчета, а также влиятельных европейских и международных организаций, таких как Совет Европы, ООН, ОБСЕ и других, о существенных

проблемах, связанных с нарушениями прав граждан со стороны отдельных сотрудников правоохранительных органов в РФ; деятельность отдельных сотрудников полиции признается в этом случае не соответствующей целям и задачам сотрудников правоохранительных органов, а именно защите прав и свобод граждан РФ».

Итак, аргументы защиты сводились к тому, что такая деятельность НКО, как подготовка, публикация и распространение правозащитного отчета сама по себе не способна изменить государственную политику, а данный рассматриваемый отчет к тому же и главным образом ориентирован не на изменение, а на совершенствование реализации государственной политики РФ, сформулированной в Конституции и ряде законов.

Аргументы в пользу обвинения

Прокуратура, со своей стороны, привлекла экспертов, которые пришли к противоположному выводу и утверждали, что АДЦ «Мемориал» и его правозащитный отчет «можно охарактеризовать как политическую деятельность, осуществляющую путем формирования общественного мнения, а так же выражение мнений граждан по вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти». Этот вывод сделан в результате правовой экспертизы, проведенной И.С. Кокориным и А.Л. Саченко, доцентами кафедры гражданского права РГПУ им. А.И.Герцена. Эти юристы исходят из отсутствия правового определения «политической деятельности», данного в недавнем указанном выше законе, и апеллируют к Закону о политических партиях. В нем содержатся цели и задачи политических партий, такие как формирование общественного мнения и доведение мнений граждан до общественности и органов государственной власти. И на основании незнания экспертами нового закона АДЦ «Мемориал» соотносится с политической партией, ее деятельность – с целями политических партий. В результате экспертами обвинения делается вывод о том, что рассматриваемый отчет и есть искомая «политическая деятельность».

Помимо его очевидной неграмотности, этот вывод имплицитно подразумевает, что «выражение мнений граждан по вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти» может делать только политическая партия.

Еще один интересный аргумент привел выступавший в суде, но не представивший письменной экспертизы профессор и проректор того же РГПУ им. А.И.Герцена Владимир Рукинов, на основании своего «простого научного анализа» Конституции и Закона о политических партиях. Он утверждает, что в отчете содержатся призывы к «изменению структуры», хотя и нет разжигания вражды и ненависти, а методы деятельности организации – политические. При

этом со ссылкой на Фрейда и Фромма он обосновывает этот тезис тем, что влияние отчета на государственную политику происходит через личность и через то, что «массы ко всему прилаживаются бессознательно», и что любая личность в результате может превратить этот материал «в способы освоения предметной действительности» и после прочтения «принять участие в политике и быть элементом политического бытия». Странный аргумент для политологов, привыкших более точно анализировать влияние того или иного факта, фактора, актора или агента на политический процесс. Еще более странный аргумент для правового анализа, который был заявлен этим профессором.

Исход

Исход «битвы экспертов», однако, оказался более печальным, чем сама «битва». Все экспертизы со стороны защиты в итоговом решении были отвергнуты судом в связи с тем, что в гражданском иске к АДЦ «Мемориал» было «необходимо разрешение вопросов исключительно правового характера (правовых вопросов), не требующих специальных познаний в различных областях науки». Кроме того, по мнению суда, «заключения носят противоречивый характер, в связи с чем и по этому основанию не могут быть положены в основу решения суда».

В итоге суд не высказался напрямую по поводу этих экспертиз, однако удовлетворил иск прокурора и принял решение «признать деятельность благотворительного частного учреждения защиты прав лиц, подвергшихся дискриминации, АДЦ «Мемориал» как деятельность некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента». В то время как весь процесс касался только одного отчета, вывод неожиданно был сделан относительно всей деятельности организации.

Это решение еще будет опротестовываться. Закон и его правоприменение, вероятно, будут скоро меняться. Однако приведенные в этой статье аргументы, возможно, покажутся интересными и важными как для практики, так и для научных дебатов. И хотя сейчас набившая оскомину дискуссия о «политической деятельности» может показаться уже неактуальной, она не становится от этого сейчас менее важной. Во многом именно она определяет дискурс о границах политического, которые сегодняшняя российская власть пытается сузить до политических партий и собственных представителей. И пока это происходит, обсуждать это и сопротивляться этому просто необходимо.

*Елена БЕЛОКУРОВА,
политолог, эксперт со стороны
защиты АДЦ «Мемориал»
в последнем процессе
по гражданскому иску прокуроров к правозащитникам*

Печатается с сокр. с сайта **Cogita.ru**

Все началось вечером 13 ноября 2012 года, в седьмую годовщину гибели антифашиста Тимура Качаравы от рук националистов. Традиционно к месту убийства — книжному магазину, что на площади Восстания, — пришли близкие и знакомые Тимура, его товарищи по антифашистской борьбе, противники ультраправого экстремизма и просто неравнодушные к проблеме ксенофобии и расизма люди. Тремя активистами был организован пикет, в котором участвовало около 15 человек. Люди подошли, возлагали цветы и уходили, общались друг с другом и с журналистами, пикетчики держали баннер и раздавали листовки. Ничто, кроме полиции, не предвещало беды — некий полковник Мартынов, широкого тела человек и начальник, несколько раз подзывал меня к себе: он был очень озабочен «большим количеством» людей, подходивших к месту пикета, и выдвигал самые разнообразные требования — то оттеснить людей с тротуара, то уговорить лишних разойтись, то не мешать прохожим. Тем не менее, все эти требования не могли касаться пикетчиков — эти 15 человек спокойно стояли у стены магазина до самого конца пикета, завершившегося моим задержанием: как только вышло условленное время, Мартынов подозвал меня «что-то объяснить». Вместо объяснений двое полицейских затащили

меня в машину и повезли в отделение.

В отделении на меня составили протокол, заявив, что я превысил «нормы предельной заполняемости площади» и «заявленное количество участников пикета». Для полицейских было совершенно ясно, что пикетчики представляют собой одну группу с теми людьми, кто просто подошел возложить цветы к месту гибели антифашиста, по собственной инициативе и вне всяких пикетов. В том, что это событие значимо не только для 15 пикетчиков, оказалась «виноват» тоже я — мне заявили, что дело имеет «общественный резонанс», за что я и должен ответить по статье 20.2 КоАП.

В 210-м участке мирового суда несостоятельность полицейских домыслов стала очевидной. Задержавшие меня сотрудники полиции Ермаков и Кулаков не смогли сойтись ни в количестве участвовавших, по их мнению, в пикете людей, ни в том, кому и как именно собравшиеся могли помешать, ни в том, за что, собственно, я должен нести ответственность. Сотрудники, однако, смогли сообщить следующее: держали растяжки и раздавали листовки не более 15 человек, составлявших единую группу; остальные находившиеся на площади постоянно приходили, возлагали цветы и уходили, их состав все время менялся; никакой угрозы

прохожим ни пикетчики, ни их единомышленники не представляли, и жалоб на наше поведение ни у кого не было — даже полицейские отмечали, что «мероприятие проходило спокойно». Опрошенные судом свидетели подтвердили, что не участвовали в пикете и даже не были знакомы с его организаторами, а пришли самостоятельно к знакомому им месту почтить память антифашиста.

Большие надежды полицейские, так и не раскрывшие значение таинственных «норм предельной заполняемости территории», возлагали на собственную видеозапись мероприятия. Тем не менее, судья не смог рассмотреть на этой записи группу, превышавшую 15 человек, а полицейские не смогли объяснить, каков был повод для задержания одного из организаторов, и предоставить иные доказательства опасности прошедшего мероприятия. В завершение процесса судья приняла во внимание доводы защиты и оправдала меня за отсутствием состава правонарушения, пояснив в своем решении, что, во-первых, само по себе превышение состава участников массового мероприятия в принципе не является нарушением, если не влечет причинения какой-либо опасности или ущерба, а во-вторых, организатор не несет ответственности за поведение каждого из участвующих в мероприятии, если не в состоянии



его предвидеть. Таким образом, еще 21 января 2013 года я был оправдан. Участковой Афониной оправдательное решение не понравилось, и она попыталась было его обжаловать в Смольнинском районном суде, но в феврале 2013 года в удовлетворении ее жалобы было отказано судом.

Вроде бы, на этом история с моим «привлечением» и должна была закончиться. Но, параллельно с преследованием АДЦ «Мемориал», прокуратура возобновила и это административное дело. В мае 2013 года, уже после вступления решения в законную силу и спустя полгода после нашего многострадального пикета, прокуратура подала в Санкт-Петербургский городской суд протест на определение Смольнинского районного суда об отказе в обжаловании. Удивительным образом прокурорский протест был удовлетворен, жалоба участковой Афониной вернулась в Смольнинский районный суд, и производство возобновилось.

В своей жалобе участковая 76-го отдела полиции Афонина, не имевшая, надо сказать, никакого отношения к моему задержанию, выразила несогласие с решением мирового суда в связи с тем, что в нем «не были учтены» материалы протокола об административном задержании и рапортов полицейских, не была «должным образом» изучена видеозапись с места проведения пикета и не были опрошены лица, принявшие решение о моем задержании, — начальник ООП УМВД Центрального района Мартынов и старший инспектор Афанасьев. Неясно, что нового Мартынов и Афанасьев могли бы рассказать суду, — ведь они не принимали участия в составлении рапортов о моем задержании; непонятно, как из просмотра одного и того же видео можно сделать принципиально разные выводы; неизвестно, на каком основании именно протокол и рапорты должны стать единственными существенными доказательствами совершения правонарушения.

Тем не менее, Афанасьев и представитель начальника отдела охраны общественного порядка Центрального района Лозовая (сам Мартынов так и не почтил суд своим присутствием) были опрошены уже 15 ноября 2013 года. Согласно их показаниям, вина Якимова состояла прежде всего в том, что он (Якимов), наблюдая превышение количества участников пикета, «не справился с ситуацией, не обратился к сотрудникам полиции за помощью, самоустранился и раздавал листовки проходящим гражданам».

По всей видимости, согласно логике УМВД Центрального района сам факт, что цветы к месту ужасного убийства антифашиста националистами возлагают более 20 человек, требует немедленного активного вмешательства полиции, а организаторы должны активно призывать полицию



Задержание организатора пикета 13.11.2012

разгонять людей, заявляющих мирный протест против ксенофобии и экстремизма. Тем не менее, полицейские не смогли убедить суд в том, что антифашистский пикет представлял собой опасность для окружающих, их имущества и, самое главное, действительно «препятствовал гражданам садиться в автобусы, отъезжающие в Финляндию»: выяснилось, что, кроме начальства Центрального УМВД, никому из окружающих пикет не доставил никаких неудобств, никто не пострадал и не понес никакого ущерба. Судья Смольнинского районного суда подтвердила, что само по себе превышение количества участников не может стать основанием для привлечения организатора к ответственности, и отметила, что мои действия не привели к какой-либо опасной ситуации, к нанесению кому-либо ущерба.

Итак, 15 ноября 2013 года Смольнинский районный суд подтвердил оправдательное решение по делу одного из организаторов пикета памяти Тимура Качаравы, вынесенное «за отсутствием состава административного правонарушения» еще 21 января 2013 года мировым судом и давно вступившее в силу. Преследование по совершенно пустяковому поводу продолжалось больше года! Казалось бы, мы должны радоваться справедливости наших судов? Вроде бы должны, но...

На заседаниях суда представители полиции совершенно не скрывали, что основанием для преследования организаторов пикета является «широкий общественный резонанс» акции и необходимости привлечения к ответственности именно сотрудни-

ка Антидискриминационного центра «Мемориал». В то время как прокуратура Санкт-Петербурга инициирует одно дело за другим, пытаясь заставить правозащитников навесить на себя позорный ярлык «иностранных агентов», силовики в течение целого года цеплялись за абсурдные и мелочные доводы в своем стремлении нанести ущерб антифашистам. К сожалению, им это отчасти удалось: в 2013 году пикет памяти Тимура Качаравы не был согласован по формальным основаниям, возложение цветов к месту его гибели прошло в неофициальном режиме. Видимо, таким образом правоохранителям удалось избежать так пугающего их «общественного резонанса».

Однако как быть с общественным резонансом другого рода — взрывным ростом ксенофобии, антимигрантскими и антикавказскими выступлениями, массовыми беспорядками, погромами на рынках и в общежитиях? Как быть с преступлениями ненависти, нападениями на ЛГБТ-активистов, патрулями ультраправых и казаков и убийствами мигрантов? Как быть с фашистскими группировками, почуявшими запах крови и разжигающими межнациональные конфликты? Что ж, вопросы как на подбор риторические — главное, что с успешной травлей антифашистов и правозащитников наших «правоохранителей» уже можно поздравить.

Андрей ЯКИМОВ

С 2005 года вместо привычного советским и постсоветским людям праздника 7 ноября в России отмечается «День народного единства», отмечаемый 4 ноября, приуроченный ко дню освобождения Мининым и Пожарским Москвы от поляков в 1612 году. Есть много версий о том, что послужило причиной этой замены, официально же идея об учреждении государственного праздника была выдвинута Межрелигиозным советом России (приурочившим его к дню иконы Казанской божьей матери) в сентябре 2004 года – день 4 ноября стал праздником объединения народов России, которые, сплотившись, смогли прервать «смутные времена» и посадить род Романовых на царский престол. Дата эта, прямо скажем, во всех отношениях спорная и не вызывающая особого трепета в сердцах соотечественников. По причине ли невнятной политики властей относительно продвижения Дня народного единства, или еще почему – но 4 ноября под влиянием националистического лобби теперь стало днем проведения «русского марша»: праздника ряженых и буйных разной степени невменяемости, который не имеет никакого отношения к народному единству.

На протяжении уже девяти лет в этот день проходят акции националистов, неотъемлемыми атрибутами которых становятся распугивание граждан группами фрикков, нестройно проходящих со вскинутыми в нацистском приветствии руками, со скандированием лозунгов «Россия для русских», «Хватит кормить Кавказ», «России русскую власть». За девять лет число участников менялось скачкообразно и в 2013 году в Москве дошло до 6000 (по данным Информационно-аналитического центра «Сова»).

Несмотря на относительную малочисленность и маргинальность националистических выступлений, легализованных властями, невозможно отрицать негативные последствия этого явления. В дни проведения «русских маршей» увеличивается уровень насилия на почве межнациональной розни, и прямую зависимость преступлений на почве ненависти от «законных», «согласованных» акций националистов уже признают представители силовых структур: так, Следственным комитетом Санкт-Петербурга было официально признано, что убийство гражданина Узбекистана, совершенное 4 ноября 2013 года, было несомненным следствием проведения «русского марша» в северной столице. По словам руководителя городского управления СК Александра Клауса, «эти семеро молодых людей, находясь на так называемом «Русском марше», послушали выступления воспитанных, предполагается, интеллигентных лю-



Хардбасс-танцы националистов на Дворцовой площади в Санкт-Петербурге: большинство участников — дети

дей, которые рассказывали им о своем видении проблемы. Они восприняли это совершенно другим образом и, хватая ножи и отвертки, поехали в Невский район и убили человека». Можно предполагать, что значительное число убийств и нападений с неидентифицированным националистическим мотивом в официальной статистике проходят по «хулиганским» и «убойным» статьям. Вероятно, нападение на людей «неславянской внешности» на станции Удельная и убийство гражданина Киргизии в тот же день 4 ноября попадут именно в этот раздел статистики.

Другим крайне серьезным негативным последствием «узаконненных» националистических акций становится вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность, что само по себе – уголовно наказуемое преступление. Если сравнивать контингент участников «русского марша» в разные годы по возрастному признаку, то можно отметить значительное увеличение числа подростков среди марширующих. И если бы дело ограничивалось только маршировкой – из семерых задержанных в Санкт-Петербурге за убийство гражданина Узбекистана пятеро – это несовершеннолетние. Сложно оценить, стало ли «омоложение» нацистского марша результатом действий самих националистов или это следствие ксенофобной политики и политики невмешательства, а зачастую и пассивного участия в деле распространения праворадикальных идей в обществе, но совершенно ясно, что взрослые люди, потворствующие и

способствующие «вербовке» неокрепших умов, должны нести за это ответственность.

Надо сказать, что в плане логики участники русского марша противоречат сами себе. Например, их лозунги (типа «Хватит кормить Кавказ») и требования отсоединения республик Северного Кавказа от Российской Федерации не соотносятся с имперскими взглядами, которые ожидаются от шагающих под черно-желто-белыми триколорами, – ведь любая империя стремится к расширению своих территорий. Но это самая очевидная нестыковка, которая, кстати, может привести к неожиданным для националистов последствиям: акции устрашения «русскими маршами» активизируют рост недовольства людей в других регионах России, не так густо населенных «настоящими славянами». Все чаще раздаются, например, лозунги «Хватит кормить Москву» от сепаратистки настроенного населения Сибири, что грозит окончательным развалом «империи».

Другие требования, которые часто выдвигают участники «русских маршей», тоже с рациональной точки зрения малопонятны. Ограничение «нелегальной миграции» путем введения визового режима со странами СНГ, спецоперации и ужесточение миграционных правил, как показывает исторический опыт, снижают не уровень миграции, а стоимость труда мигранта на рынке, повышают уровень коррупции и ксенофобии.

Петр КРАСНОВ



Самик во время работы волонтером в летнем лагере для детей рома из табора в Осельках. 2012г.

Миграционные правила в последнее время значительно ужесточились — особенно в четырех регионах РФ, которые принимают наибольшее количество мигрантов (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Ленинградская область). Но и до ужесточения в особо уязвимом положении находились дети мигрантов: срок их «легального» пребывания в РФ ограничен 90 днями и никак не привязан к сроку пребывания их родителей. То есть, если родители ребенка оформили разрешение на работу, они могут безвыездно находиться в России до одного года (или даже трех лет, если они граждане Таджикистана), но детей они должны каждые три месяца вывозить за границу с целью получения новой миграционной карты. Понятно, что у работающих родителей чаще всего нет ни времени, ни денег на эти бессмысленные перемещения. Школы же пристально следят за документами детей, потому что их, в свою очередь, контролирует начальство и прокуратура, поэтому дети-мигранты становятся «проблемой» для школьной администрации. В результате дети трудовых мигрантов теряют легальный статус, перестают посещать школу, исключаются из процесса образования и интеграции.

Описанные сложности касаются и детей-мигрантов, которые получают в РФ профессиональное образование. Иностранные студенты колледжей могут «законно» пребывать в РФ те же 90 дней, а не, как было бы логично, годы их обучения. С этой проблемой столкнулся Самикжон Самиков, гражданин Кыргызстана, студент Санкт-Петербургского лицея технологии и дизайна. Самик — этнический узбек, он родился в городе Ош, где был одним из лучших учеников школы им. Карла Маркса, а еще занимался вольной борьбой и хотел стать спортсменом мирового уровня, ходил на курсы по рисованию, мечтал заработать много денег, купить красивый большой дом. К сожалению, в 2010 году в Оше произошли межэтнические столкновения, погромы и убийства узбеков. В этот трудный момент Самик оказался один: его мама Майрамхан уехала в Россию на заработки. Сначала Самик был переведен в ближайшую школу рядом с домом в Оше — ходить по городу было опасно, а потом переехал к матери в Санкт-Петербург и поступил в Профессиональный лицей технологии и дизайна на специальность продавца-кассира. Первый год учебы был сложным: некоторые одноклассники и преподаватели предвзято относились к Самику. К тому же возникли трудности с прохождением обязательной практики, без которой невозможно получить диплом. Хотя преподаватели лицея С.С. Тараканова и С.П. Кожина всячески поддерживали Самика, они были

бессильны против существующих правил: оказалось, что неграждане РФ не могут работать в сфере торговли, и это ограничение действует уже давно — с весны 2007 года. Оформить Самику разрешение на работу тоже невозможно, так как он несовершеннолетний. К счастью, практику Самику позволили пройти в самом лицее, а не в каком-то постороннем магазине. Отношения с товарищами тоже наладились, он хорошо учится и участвует в различных образовательных и спортивных мероприятиях.

Как и все дети-мигранты, Самик вынужден каждые три месяца пересекать границу, чтобы не утратить «легальный» статус. Этим летом Самик попал в очень сложную ситуацию на границе России с Казахстаном, когда вдруг выяснилось, что ему до 2016 года запрещен въезд в РФ. Поскольку базы данных ФМС и пограничников не скоординированы, было довольно трудно узнать, кто именно этот запрет наложил и кто должен его снимать. Лишь с помощью правозащитников, уполномоченных по правам человека Челябинской и Волгоградской областей удалось выяснить, что запрет был наложен еще в марте 2013 года органами УФМС Волгоградской области (место предыдущего выезда-въезда) на основании списков, полученных из Федеральной миграционной службы, — в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 321-ФЗ, устанавливающим запрет на въезд в РФ в течение трех лет за любые нарушения предусмотренных законом сроков выезда. Самикжон Самиков оказался в тяжелом положении, не имея возможности вернуться в РФ, где находилась его мать и где он должен был продолжить свое обучение, он был вынужден выехать в Кыргызстан, что не было безопасным для него как для уроженца г. Ош — этнического узбека. Запрет въезда в РФ для несовершеннолетнего Самикова стал прямым следствием несовершенства российского законодательства, не позволяющего оформлять регистрацию для несовершеннолетних иностранных граждан на срок пребывания в РФ их родителей, — АДИ «Мемориал» неоднократно освещал эту проблему, в том числе в отчете для Комитета ООН по правам ребенка.

Совместными усилиями правозащитников из России, Казахстана, Кыргызстана были установлены обстоятельства вынесения запрета и оказана поддержка Самикжону Самикову на то время, когда ему был запрещен въезд в РФ. Членом Общественной палаты Российской Федерации Б.Л. Альтшулером было составлено и направлено обращение руководителю ФМС К.О. Ромодановскому с просьбой

рассмотреть ситуацию С. Самикова и снять запрет въезда, а также «рассмотреть общий вопрос о возможности смягчения требований законодательства Российской Федерации в части срока временного пребывания в Российской Федерации несовершеннолетних детей трудовых мигрантов, установив, что этот срок определяется сроком законного пребывания на территории Российской Федерации их родителей, а также приравняв детско-родительские отношения к категории «чрезвычайных и непредотвратимых

при данных условиях обстоятельств» (п. 8 ст. 26 № 114-ФЗ), при которых санкция в виде запрета на въезд в Российскую Федерацию в течение трех лет не применяется». На это обращение был получен ответ об отмене ограничения на въезд С. Самикова, направленный для исполнения в региональные органы ФМС. Несмотря на то, что процедура исполнения решения оказалась крайне затруднена и потребовала активного содействия Б.Л. Альтшулера, в итоге была получена информация о снятии запрета,

и Самикжон Самиков смог въехать в РФ, чтобы, хоть и с опозданием, продолжить учебу.

Этот случай может стать важным этапом в деле реализации прав и других детей-мигрантов. Мы надеемся, что успех в деле С. Самикова поможет изменить к лучшему общую ситуацию с детьми мигрантов в РФ.

*Екатерина НАЗАРШОЕВА,
Майрам САМИКОВА*

ПРАВА МИГРАНТОВ

ВЫДВОРЕНИЕ ВМЕСТО РАССЛЕДОВАНИЯ: ЖЕРТВЫ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ ПРИГОВАРИВАЮТСЯ К ВЫДВОРЕНИЮ

4 октября 2013 года, после трехлетнего пребывания в Центре содержания иностранных граждан, должна была выйти на свободу гражданка Камеруна Вероника М., однако она снова оказалась в ЦСИГ. Там она находилась непрерывно с 9 сентября 2010 года для исполнения решения о выдворении, однако никаких мер по выдворению не принималось. Несмотря на то, что максимальный срок пребывания в ЦСИГ в 2010-2011 гг. составлял один год, судами и органами УФМС осуществлялась незаконная практика «продления» содержания: суд в один и тот же день выносил решение о прекращении исполнительного производства в связи с истечением сроков давности, принимал новое постановление о виновности Вероники в нарушении сроков пребывания и снова назначал выдворение и помещение в ЦСИГ. Ни одного дня за это время она не была на свободе, и, безусловно, нарушить режим пребывания, находясь в заточении под полным контролем властей, она не могла. Вероника еще при первом задержании в сентябре 2010 года заявила, что является жертвой сексуального рабства, но вместо расследования данного утверждения она содержалась в заключении в нарушение всех возможных сроков и процедур.

В апреле 2012 года Выборгский районный суд в очередной раз вынес постановление о выдворении и помещении Вероники в ЦСИГ. В постановлении было указано, что Вероника была выявлена по адресу – ул. Смолякова, дом 15 (местонахождение миграционной службы), при этом на момент вынесения постановления она находилась в Центре содержания иностранных граждан, куда была помещена по постановлению того же судьи год назад. На этом этапе адвокаты АДЦ «Мемориал» стали вести дело и обжаловать беспрецедентно длительное лишение свободы заявительницы в прокурату-

ру и в суды. Наконец, в октябре 2013 года состоялось рассмотрение дела Вероники М. в Санкт-Петербургском городском суде. В ходе рассмотрения были выявлены нарушения при вынесении постановления в Выборгском районном суде: не была установлена личность гражданки Камеруна, не было должным образом оформлено участие переводчика. Постановление в отношении Вероники М. было отменено, а дело о нарушении миграционных правил прекращено в связи с истечением сроков давности.

Но на этом история злоключений Вероники не закончилась. После судебного заседания связь с ней оборвалась. Адвокаты подозревали, что, скорее всего, из ЦСИГ Вероника была «освобождена» и выдворена в Камерун. Как сказали судебные приставы на суде – за период с 2010 года на ее выдворение из бюджета было потрачено 300 000 руб (приставы объясняют это тем, что якобы ее несколько раз возвращали из транзитной зоны Турции, хотя она за эти годы не покидала стены ЦСИГ), поэтому исчезновение этой суммы надо как-то объяснить. Но впоследствии выяснилось, что Вероника снова оказалась в Центре для выдворяемых, где и находится до сих пор.

Аналогичная история произошла и с другой заявительницей, жертвой сексуальной эксплуатации, гражданкой Нигерии И. В марте 2013 года Куйбышевский районный суд Санкт-Петербурга постановил назначить ей наказание за нарушение ст. 18.8 КоАП в виде штрафа в размере 2 000 рублей и выдворить ее с помещением в ЦСИГ. В постановлении прямо указывалось, что И. работала проституткой и была выявлена по адресу – ул. Крылова, дом 3 (местонахождение отдела ФМС Центрального района Санкт-Петербурга), куда И. пришла по своей воле с целью самостоятельного выезда из России по

причине утраты паспорта (вероятно, паспорт удерживается работодателем). Но вместо расследования ее заявления о сексуальном рабстве суд поместил ее в ЦСИГ, не мотивировав свое решение должным образом и не указав срок, на который И. туда помещается. Адвокатами АДЦ «Мемориал» подана надзорная жалоба в Санкт-Петербургский городской суд об отмене дополнительного наказания в виде выдворения и (или) помещения в ЦСИГ до административного выдворения.

Что касается расследования случаев торговли людьми, то найти сколько-нибудь подробные исследования этого вопроса не так просто. По данным Следственного комитета РФ, размещенным на его сайте, по статьям 127.1 (торговля людьми) и 127.2 (использование рабского труда) УК РФ в 2010 году возбуждено 53 уголовных дела, из них 12 – направлено в суд в отношении 23 лиц. В 2011 году возбуждено 20 уголовных дел, 18 дел в отношении 23 лиц направлено в суд. В 2012 году возбуждено 37 уголовных дел, 19 – направлено в суд в отношении 35 лиц.

Государственный департамент США в июне 2013 года опубликовал ежегодный доклад о торговле людьми «Trafficking in Persons Report 2013», в котором критикует позицию России в отношении жертв торговли людьми: «Большинство иностранных жертв торговли людьми в России так и остались вне области защиты. Есть сообщения, согласно которым российские власти обвиняют некоторых предполагаемых жертв работорговли в нелегальном проживании на территории страны без необходимых документов и депортируют таких людей, не предлагая им помощи».

Анастасия НЕКОЗАКОВА

Ежегодно в Россию на работы из стран ближнего и дальнего зарубежья прибывают до 8 миллионов трудовых мигрантов, число которых только в Санкт-Петербурге с 2010 года возросло с 10% до 21% и на данный момент составляет около 250 тысяч. За последний год эта ситуация превратилась в одну из главных тем российской политической жизни, что особенно ярко проявляется в форме реформирования миграционного законодательства.

Трудовая миграция, несомненно, выгодна как странам исхода, так и странам-реципиентам, но она же порождает ряд социально-экономических проблем. В ситуациях, когда власти не могут справиться с реально существующей социально-экономической и политической нестабильностью у себя в стране, всегда есть большой соблазн найти удобную мишень для «народного гнева», и часто ею становятся как раз трудовые мигранты, ввиду их социальной и политической незащищенности. Они же становятся разменной монетой в борьбе за власть недобросовестных политиков, когда они завоевывают электорат, искусственно акцентируя «проблемы миграции» и манипулируя статистикой. Например, в Москве во время выборов мэра исполняющий обязанности градоначальника Сергей Собянин в одном из своих выступлений заявил, что количество преступлений, совершаемых мигрантами в Москве, не просто выросло за последнее время, а представляет собой угрозу для безопасности столицы, так как именно они якобы совершают большинство преступлений. Его противник, «оппозиционер» Алексей Навальный, в свою очередь, тоже сделал ужесточение миграционного контроля для стран Центральной Азии и Южного Кавказа одним из главных пунктов своей предвыборной программы.

Эта тема эксплуатируется и действующей властью, которой в сложной ситуации выгодно поддерживать представления о собственной эффективности путем принятия анти-мигрантских законов и правил. В этом году Государственной Думой Российской Федерации было принято рекордное количество поправок к законодательству, касающихся положения мигрантов, часть из которых были направлены на усиление борьбы с «нелегальной миграцией».

Так, например, с 3 августа 2013 года было увеличено количество

оснований для запрета на въезд в Российскую Федерацию и сроки действия таких запретов, а по нескольким основаниям запрет въезда после выдворения стал обязательным. До вступления поправок в силу такой запрет был возможен, но, так как ранее при вынесении решения у судей была возможность индивидуализации наказания и выбора той или иной меры, он применялся только за серьезные нарушения и требовал от судьи обоснования применения. Например, когда человек привлекался к административной ответственности впервые и его нарушение было незначительным (превышение срока пребывания на территории РФ на несколько дней, или какое-либо другое подобное мелкое правонарушение), то судьями выносилось решение о штрафе. В случае повторного нарушения срока пребывания либо длительного проживания на территории РФ без регистрации судья уже мог назначить штраф с выдворением, который автоматически влек за собой запрет на въезд. После поправок, которые коснулись как КоАП, Федерального Закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», так и других нормативно-правовых актов, иностранцев и лиц без гражданства, которые прибыли в Россию без требуемых документов, или потеряли документы и не подали заявления об их утрате, или задержались на территории РФ хоть на один день сверх срока, теперь штрафуют и выдворяют из страны без права на въезд в РФ в течение следующих 5 лет. Тех, кто снова нарушит закон, теперь наказывают еще строже. В частности, если у иностранного гражданина было два или более решения о выдворении или депортации, — въезд в Россию ему будет закрыт на 10, а не 5 лет со дня выдворения.

Еще жестче законодательство в отношении мигрантов стало действовать в Москве и Санкт-Петербурге, ввиду наибольшего количества трудовых мигрантов именно в этих городах. За вышеперечисленные и другие нарушения миграционного законодательства иностранцам грозит штраф не от 2000 до 5000 рублей, как во всех остальных регионах России, а от 5000 до 7000 рублей с обязательным административным выдворением.

Практика юристов АДЦ «Мемориал» показывает, что теперь обязательное выдворение и следующий за ним запрет на въезд в РФ как минимум на 3 года — единственная мера, которую иностранец может получить за любое административное правонарушение.

Наиболее частым поводом для судей выносить подобные решения являются правонарушения, предусмотренные ч. 1 и 3 ст. 18.8 КоАП РФ (нарушение правил миграционного учета), ч. 1 и 3 ст. 19.27 КоАП РФ (сообщение заведомо ложных сведений о себе и своем месте пребывания) и ст. 18.10 КоАП РФ (незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в РФ). Таким образом с начала года только из Москвы по официальным данным было выдворено порядка 13 тысяч иностранных граждан и почти 43 тысячам был запрещен въезд в нашу страну.

По мнению многих российских политиков, такие меры необходимы ввиду неконтролируемого притока иностранных граждан из стран бывшего СНГ и направлены сугубо на благополучие населения Российской Федерации. Однако что именно тут понимается под благополучием и как с помощью запрета на въезд в нашу страну иностранцам оно будет возрастать, большой вопрос. Сегодня, как бы это ни отрицали политики и националисты, мигранты вносят в российскую экономику значительный вклад, так как выполняют тяжелую работу за низкую зарплату, не будучи реальными конкурентами для россиян. Необходимость в них также обусловлена демографическим спадом, который в ближайшее время преодолеть не удастся.

Теперь давайте попробуем представить себе жизнь тех, кто приезжает сюда в поисках лучшей жизни, в поисках заработка, с помощью которого можно было хотя бы по минимуму обеспечить собственную жизнь и жизнь близких. Едут они сюда не потому, что им так нравится жить в Москве или Санкт-Петербурге, а из-за того, что они крайне бедно живут и не имеют никаких перспектив наладить свою жизнь в своей собственной стране. Для таких людей Россия — единственная возможность заработать хоть какие-то деньги, привезти их домой и на какое-то время забыть о поиске средств к существованию. А теперь представьте, что возможности работать в России трудовых мигрантов лишают на несколько лет. Фактически, введя такие жесткие санкции против иностранных граждан, наше государство просто лишило их надежды на нормальную жизнь, нарушив тем самым их фундаментальные права, имеющие существенное влияние на жизнь. Причем не всегда такие санкции бывают соразмерны совершеному деянию. Согласно поправ-

кам к закону, под выдворение или запрет на въезд теперь можно подпасть, если, например, один раз перейти улицу на красный свет, или ругаться матом в общественном месте. Говоря простым языком, это произвол, который не просто нарушает права определенной группы граждан, а совершается вопреки требованиям Конституции, согласно которой ни один закон, умаляющий права и свободы человека и гражданина, не должен издаваться на территории Российской Федерации. Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что законодательная политика государства в социальной сфере должна быть предсказуемой, с тем чтобы «участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты, т.е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано».

Устанавливая определенные правила однажды, государство берет на

себя обязательство как можно реже их изменять, а если и приходится вносить в законодательство какие-то изменения, то это делается обоснованно и постепенно, дабы не допустить сбой всей правовой системы, а также ее подсистем. Постоянство и определенность – основополагающие принципы стабильного существования правовой системы, и так она работает в цивилизованных странах. Внесение же в законодательные акты частых изменений, в том числе и необоснованных, изменение самих концепций законов и в целом концепций судебно-правовой практики порождает только правовую нестабильность и неопределенность.

В этой нестабильности и неопределенности мы с вами и живем, и можно предположить, что таким же образом государство, исходя из своих интересов, может изменить любое правило так, что оно будет противоречить основам права, прежде всего правам человека. По цепочке могут быть приняты нововведения в законодательство, касающиеся любой другой категории граждан. Хорошим примером тому может служить широко обсуждавшийся закон о так называемых «рези-

новых квартирах», который, в случае его принятия, будет накладывать ответственность, вплоть до уголовной, не только на иностранцев, но и на граждан России, которые живут не по адресу регистрации. Против этого законопроекта проводилась масштабная гражданская кампания, и если введение жестких санкций против граждан России признается нарушением их права на свободу передвижения, то в отношении мигрантов такое ограничение рассматривается обычно как само собой разумеющееся. На данный момент этот законопроект прошел первое чтение и имеет все шансы быть принятым.

Такие изменения в законодательстве, явно ограничивающие права меньшинств, при отсутствии адекватной реакции в обществе имеют очень негативное влияние на сами принципы правового государства. Дискриминация какой-то группы только на первый взгляд безобидна, и если ей не противостоять, возникает опасность беззакония для всех.

Сергей МИХЕЕВ

ПРАВА ЦЫГАН

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ЦЫГАНСКИХ ДЕТЕЙ НА ОБРАЗОВАНИЕ: РАЗНООБРАЗИЕ ПРАКТИКИ ПРИ НЕИЗМЕННОСТИ ДИСКРИМИНАЦИОННОГО ПОДХОДА

Подписывая Конвенцию о правах ребенка, государства признают на международном уровне право каждого ребенка на образование. При этом конкретное смысловое наполнение каждого права изменяется и дополняется по мере развития международных стандартов, практики международных органов, развития национального законодательства и практики государств-участников, которые должны стремиться к постепенному увеличению его реального содержательного значения. Как и любое социально-экономическое право, право на образование относится к так называемым «позитивным правам», для реализации которых необходимо не только признание, но и постоянные и активные действия государства по их реализации. Государство должно принимать все возможные

меры для повышения качества и доступности образования всех уровней, прежде всего, конечно, начального и среднего. Российская Федерация, будучи участницей соответствующих международных актов, закрепляет гарантии в сфере права на образование в своей Конституции и специальных законах. Так, в соответствии со ст. 43 Конституции РФ, со ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» государственная политика в интересах детей является приоритетной областью деятельности органов государственной власти РФ и органов местного самоуправления. Конституция РФ (п. 2 ст. 43) гарантирует общедоступность и бесплатность основного общего образования.

Степень реальной доступности образования в государстве имеет огромное влияние как на развитие ребенка, так и на социально-экономические условия его «взрослой» жизни, на доступ к социально-экономическим возможностям общества. Не случайно одним из ключевых элементов системной дискриминации уязвимых групп является именно фактическое отсутствие доступа детей из этой группы к образованию. Вместе с тем, при правильном подходе и выборе эффективных мер именно с помощью образования во многих случаях можно пытаться наиболее эффективно бороться с дискриминацией. Реальный доступ к образованию может стать для детей из уязвимых групп возможностью для интеграции и преодоления тех неблагоприятных социально-экономических условий, в которых живет семья ребенка.

В случаях, когда ребенок относится к уязвимой группе, для реализации его права на образование требуются

значительные усилия со стороны государственных органов. И эти усилия являются не «дополнительными», как часто свойственно считать представителям государственных органов, а именно «необходимыми» для этого конкретного ребенка, чтобы он мог получить то же образование, что и другие дети. Иными словами, нельзя считать позитивные меры по преодолению дискриминации в сфере образования «дополнительными», которые могут быть реализованы только при благоприятных условиях (наличия достаточного количества учителей, средств, учебных пособий, мотивации самого ребенка и его родителей и т.д.), – они являются обязательными, поскольку государство обязано обеспечить доступность образования для всех детей. И если для какой-то группы детей для этого требуются дополнительные силы и средства, то они должны быть обеспечены.

К сожалению, в современных российских условиях отношение государственных структур к реализации социальных и экономических прав таково, что при соблюдении общих формальностей фактически имеет место отказ от самой идеи реализации доступа к образованию в «сложных» случаях. Такой подход часто используется в отношении образования детей-цыган, особенно жителей компактных цыганских поселений по всей России. Представители местных властей в сфере образования, администрации школ, как правило, могут назвать множество причин (и большинство из них действительно существуют), почему цыганские дети не получают качественного образования, вместо того, чтобы хотя бы признать необходимость того, чтобы дети из уязвимых групп получали такое же образование, как все остальные дети, а также свою ответственность за эту ситуацию. Ситуация с образованием цыганских детей объявляется «непреодолимой» («мы делаем все возможное, но они сами не хотят учиться»), сегрегация в «цыганские классы» – допустимой, даже желательной («им самим так лучше»), и уже воспринимается как единственное и даже очень прогрессивное решение проблемы, хотя на самом деле она абсолютно несовместима с идеей права на равное доступное образование.

Проблемы реализации права на образование цыганских детей характерны для многих стран Европы, поэтому сложилась уже определенная практика ЕСПЧ по делам о дискриминации цыган в сфере образования. В деле «Д.Х. и другие против Чехии» (2007) Европейский суд признал дискриминацией помещение школьников цыганского происхождения в «специальные школы», где они получали образование худшего качества. Дискриминация была признана в неравном обращении по сравнению с



Цыганский класс в начальной школе №6 г.Чудово

детьми нецыганского происхождения и в деле «Сампанис и другие против Греции» (2008), в котором дискриминационная политика властей выразилась, в том числе, в обучении цыганских детей в специальных классах, в здании рядом с основным зданием школы. В деле «Оршуш и другие против Хорватии» (2010) дискриминацией было признано помещение детей по национальному признаку в «цыганский класс», предоставляющий образование более низкого качества. И совсем недавно, 29 января 2013 года, было принято новое решение ЕСПЧ по делу о дискриминации цыганских детей «Хорват и Кисс против Венгрии».

Заявители Хорват и Кисс – дети из цыганского поселения в Венгрии – после экспертизы были помещены в коррекционные школы для умственно отсталых. Родители обоих заявителей не были согласны с таким решением и пытались его обжаловать в национальных судах. В отношении заявителей провели независимую экспертизу, которая показала, что к цыганским детям применяют тесты, которые основаны на определенных культурных предположениях, поэтому подходят только для детей, принадлежащих к этническому большинству, и не являются объективными в отношении детей из меньшинств. Эксперты отметили, что тесты не учитывают культурных особенностей жизни и развития цыганских детей, что приводит к частым ошибочным рекомендациям обучения в коррекционных школах.

Родители детей подали в суд жалобы о неравном обращении и дискриминации их детей на основании национальности и социального происхождения, в том числе ссылаясь на дело «Д.Х. и другие против Чехии», а после исчерпания национальных

средств защиты обратились в ЕСПЧ. В жалобе заявители указали на косвенную дискриминацию со стороны государства, поскольку формально объективные условия, такие, как тесты на уровень развития детей, ставили именно цыганских детей в неравное положение по сравнению с другими детьми, которые практически никогда по ошибке не попадали в коррекционные школы. При рассмотрении дела Европейский Суд учитывал, в том числе, статистику Комиссара Совета Европы по процентному соотношению детей-цыган и остальных детей в коррекционных школах, указав на позитивные обязательства государства по интеграции цыганских детей. ЕСПЧ признал в этом деле нарушение права на образование в сочетании со ст. 14 Конвенции (запрещение дискриминации). Дискриминация и негативные последствия для цыганских детей признаются как в случае сегрегации цыганских детей в отдельных «цыганских классах» или «цыганских школах», так и в случаях косвенной дискриминации, как в деле «Хорват и Кисс против Венгрии».

Если говорить о ситуации в России, то в сфере образования цыганских детей реализуются практически все негативные схемы обучения, признанные Европейским Судом дискриминационными. Часто все эти схемы сосуществуют даже в одном регионе, как, например, это происходит в Чудовском районе Новгородской области. В Чудово расположено крупное поселение цыган-котляров, поэтому сотрудники АДЦ «Мемориал» длительное время проводили мониторинг ситуации с образованием детей из этого поселения, отмечая общий крайне низкий уровень доступности и качества образования цыганских детей в регионе.



Цыганские дети отвечают на вопросы специалиста по стандартам школьного образования

Один из тех немногих жителей цыганского поселения, которым удалось успешно закончить среднюю школу, рассказал сотрудникам АДЦ «Мемориал» о том, в какие школы ходят дети из табора и какие у них возникают проблемы. Прежде всего, это так называемая «таборная школа» – начальная общеобразовательная школа № 6. Цыгане обучаются здесь с первого по пятый классы, но пятый класс является номинальным, поскольку редким пятиклассникам преподают то же, что и в четвертом. В школу ходит примерно сто двадцать детей из поселка (хотя реально детей школьного возраста больше), а учебный класс в «таборной» школе всего один, куда может поместиться до 40 человек. Занятия проводятся в две смены, причем сразу у двух классов (как правило, первый и четвертый и второй и третий вместе). Очевидно, что в таких условиях получить качественное образование невозможно, поэтому неудивительно, что после окончания четвертого класса почти все дети перестают учиться. Как объясняют это сами цыгане, во-первых, потому что надо переходить в другую школу, а во-вторых, многие женятся.

Для продолжения образования у детей из Чудово есть две основные возможности: поступить в ближайшую школу в деревне Сябраницы или пойти в коррекционный интернат в г.Чудово.

МОУ «Средняя общеобразовательная школа им. Г.И. Успенского» в деревне Сябраницы располагается недалеко от цыганского поселения, но идти туда надо через кладбище,

что часто называется в качестве причины «непопулярности» этой школы среди цыган. В школу цыганских детей принимают, но спустя некоторое время они, как правило, перестают посещать занятия. Один ребенок, которого приняли в пятый класс в 2013 году, перестал туда ходить уже через две недели. Есть и другие школы, в которые детей, возможно, брали бы, но они даже не пробуют подавать туда документы.

Можно говорить о сложной программе, отсутствии заинтересованности и мотивации у цыганских детей и их родителей, но то, что после окончания «таборной школы» дети цыганского поселения не могут полноценно продолжить образование в общих школах и прекращают свое образование вообще, означает фактически отсутствие доступа цыганских детей к образованию. Знания, полученные за четыре года сегрегированного обучения, оказываются недостаточными для продолжения образования в пятом классе, а работники образования не предпринимают позитивных мер для интеграции детей в общие классы. В результате ситуация, при которой цыганские дети заканчивают только четыре класса, существует годами и считается «приемлемой».

Для преодоления недостатков начального образования цыганских детей на практике возник еще один вариант обучения – в коррекционной школе-интернате VIII вида. В 2013-2014 учебном году в интернате обучается примерно десять цыганских детей. По словам жителей поселения, цыганским детям сложно учиться даже по упрощенной программе

коррекционной школы, поэтому за многие годы восьмой класс закончил только один ребенок из табора. Как указано в Письме Минобразования РФ от 4 сентября 1997 г. N 48, «коррекционное учреждение VIII вида создается для обучения и воспитания детей с умственной отсталостью с целью коррекции отклонений в их развитии средствами образования и трудовой подготовки, а также социально-психологической реабилитации для последующей интеграции в общество». Таким образом, признается, что у цыганских детей умственная отсталость и они нуждаются в коррекции отклонений в развитии, – причём это те немногие дети из цыганского поселения, которые все-таки продолжают свое образования после четвертого класса. Обучение в интернате имеет и свои положительные стороны: хорошие условия, улучшенное питание, небольшие классы, в которых реализуются гибкие подходы к обучению детей.

Как и в деле «Хорват и Кисс против Венгрии», обучение детей в коррекционной школе, а не в общей, обусловлено фактически этнической принадлежностью и социально-экономическими условиями жизни детей, а не их умственными способностями, но формально все дети, которые обучаются в интернате, считаются умственно отсталыми. В Чудово отсутствует формальный запрет для цыганских детей обучаться в общей школе, обучение цыганских детей в коррекционной школе для умственно отсталых детей не является намеренным желанием унижить или оскорбить цыганских детей, а фактически служит компенсацией отсутствия качественных знаний по программе начальной школы. В отличие от упомянутого дела против Венгрии, нельзя говорить о том, что большинство цыганских детей обучаются в коррекционной школе, поскольку большая часть детей из цыганского поселения после четвертого класса вообще нигде не учится. Общим моментом, несомненно, является дискриминация и нарушения прав цыганских детей в обеих ситуациях.

Государство очевидно не справилось со взятым на себя обязательством обеспечить основное общее образование, равное и доступное для всех, в отношении цыганских детей. Любые ссылки на отсутствие мотивации у родителей, «цыганские традиции» и боязнь кладбища не могут служить оправданием нарушения прав детей на образование и должны преодолеваться с помощью позитивных мер в наилучших интересах детей. К примеру, те улучшенные условия, которые существуют в интернате, могли бы быть созданы в обычных школах, где массово обучаются дети цыган, как позитивная мера для об-

разования детей из уязвимых групп, не связанная с медицинскими особенностями.

Некоторые преподаватели и работники органов образования Чудовского района искренне заинтересованы в улучшении ситуации с образованием цыганских детей, но отдельные попытки изменить что-то к лучшему из года в год не приводят к положительным результатам. Образование для цыганских детей до сих пор воспринимается многими ответственными за его обеспечение не как неотъемлемое право ребенка, а как желательный, но труднодостижимый результат «приспособления» цыганских детей к существующей системе образования. Для изменения таких представлений АДЦ «Мемориал» использовал различные доступные «позитивные меры» воздействия: поддержку школ, в которых обучаются цыганские дети, приглашение преподавателей школ на просветительские семинары, обращение к государственным органам, в том числе к Уполномоченным по правам ребенка, для привлечения внимания к проблеме. Новая встреча для обсуждения проблемы образования цыганских детей — жителей Чудовского

района запланирована на 13 декабря 2013 года, к участию приглашены Уполномоченный по правам человека Новгородской области, Уполномоченный по правам ребенка Новгородской области, представители Комитета образования Администрации Чудовского муниципального района, представители администрации и преподавательского состава школ, в которых обучаются цыганские дети. Одним из вопросов для обсуждения будут результаты первого года реализации принятого 31 января 2013 года «Комплексного плана мероприятий по социально-экономическому и этнокультурному развитию цыган в Российской Федерации на 2013-2014 гг.», который должен включать, в том числе, и мероприятия по обеспечению доступа цыганских детей к образованию. Хотя план дает повод для критики, его положения в сфере социально-экономического развития предполагают направленность на стимулирование интеграции цыганского населения в общество, очевидно невозможную в ситуации сегрегации цыганских в «цыганской школе» и отсутствия у них фактического доступа к образованию.

Кроме того, тема реализации прав детей цыган на образование должна

иметь особое значение для представителей государственных органов в связи с предстоящим 23-24 января 2014 года рассмотрением в Комитете ООН по правам ребенка периодического доклада Российской Федерации о выполнении международных обязательств в сфере защиты прав детей. На сессии Комитета Российская Федерация должна будет предоставить информацию о практике сегрегации детей-цыган и о мерах, принятых властями для обеспечения детям-цыганам доступа в обычные школы и классы (об этом был задан специальный вопрос №18). Ситуация в Чудовском районе Новгородской области наглядно демонстрирует, что проблема сегрегации и отсутствия доступа к образованию цыганских детей существует, а мер для ее решения предпринимается явно недостаточно.

Анна УДЬЯРОВА

Р.С. Круглый стол в Чудово, запланированный на 13 декабря 2013 года, не состоялся по причине неявки чудовских и новгородских участников.

Дети из большого цыганского поселения в Ростовской области не имеют доступа к образованию





7-8 ноября 2013 года в Вене в рамках председательства Украины в ОБСЕ состоялось Дополнительное совещание по человеческому измерению «Выполнение Плана действий по улучшению положения рома и синти».

С момента принятия так называемого Маастрихтского плана, призванного коренным образом изменить к лучшему положение цыганского меньшинства в зоне ОБСЕ, прошло 10 лет. Изменения, которые произошли — и не произошли, а также меры, которые были приняты — или не были приняты, — описаны в отчете БДИПЧ ОБСЕ, представленном участникам встречи. В соответствующих разделах отчета анализируются проблемы, которые с разной степенью эффективности пытаются решить страны-участницы: противодействие расизму и дискриминации, улучшение условий жизни, обеспечение медицинской помощью, борьба с безработицей, улучшение доступа к образованию, участие цыган в политической и общественной жизни. Во время Совещания дискуссия развернулась по нескольким

вопросам: насколько эффективно выполнение Плана и почему позитивные изменения столь невелики, несмотря на значительные финансовые вложения; что следует сделать, чтобы улучшить положение наиболее уязвимых представителей ромского меньшинства — женщин и детей.

Защите прав цыганских детей была посвящена специальная презентация: ситуацию в Российской Федерации осветил АДЦ «Мемориал», о включении ромских детей в школьное образование и своей работе в этой области рассказали коллеги из НКО Iniciativa 6 (Косово). Презентация вызвала значительный интерес. Для многих слушателей стало открытием, что в России практикуется отдельное обучение цыганских детей, приводящее к печальным последствиям: невозможности перейти в среднюю школу, низкому качеству обучения, отсутствию профессиональной перспективы, ранним бракам. В то же время существуют и положительные примеры школ, которые отказались от сегрегации цыганских детей (школа №4 Троицка (Челябинская область) и школа №9 Пензы), значительные усилия по интеграции цыганских детей предпринимаются в Астрахани (в частности, в школе №71), министерство образования Астраханской области уделяет особое внимание обучению детей из меньшинств и ведет активную работу

в этом направлении. Имеются положительные примеры и другого рода: в Тюмени инвестор-застройщик за свой счет переселил цыганский поселок в новые дома; в Татарстане началась социальная работа среди женщин — жительниц компактного цыганского поселения. В докладе АДЦ «Мемориал» критике подвергся «Комплексный план мероприятий по социально-экономическому и этнокультурному развитию российских цыган 2013-2014, который в должной мере не реагирует на реальные проблемы цыган РФ.

Коллеги из Косово рассказали о том, как интеграционное обучение цыганских детей и обеспечение дошкольной подготовки весьма скоро дало существенное улучшение ситуации с образованием в регионе: если еще несколько лет назад цыганских студентов почти не было, то сейчас проект организации Iniciativa 6 опекает более 50 человек, получающих высшее образование. В своей презентации, сделанной на цыганском языке, директор организации Осман Османи подчеркнул, что административные границы и спорный статус Косово, где существуют специфические постконфликтные проблемы, не должны быть препятствием для работы по интеграции цыганских детей.

Ольга АБРАМЕНКО

Дети из цыганского поселения в Татарстане. С недавнего времени ситуация с их образованием улучшилась



В ЭТОМ НОМЕРЕ:

От редакции 2

Защита НКО

СУД ПРИЗНАЛ «ВЫРАЖЕНИЕ МНЕНИЯ» ПРАВОЗАЩИТНИКАМИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ, НЕВЗИРАЯ НА ПРОТЕСТЫ ООН 3

В ДЕНЬ ДВАДЦАТИЛЕТИЯ КОНСТИТУЦИИ РФ ВСЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВОЗАЩИТНОЙ
ОРГАНИЗАЦИИ ВПЕРВЫЕ ПРИЗНАНА СУДОМ «ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НКО,
ВЫПОЛНЯЮЩЕЙ ФУНКЦИЮ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА» 4

СУД ПО ГРАЖДАНСКОМУ ИСКУ СТАЛ СОСТЯЗАНИЕМ ЭКСПЕРТОВ 4

ОПЫТ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ КЕЙСА АДЦ «МЕМОРИАЛ». *Елена Белокурова* 5

Правозащитная публицистика

И ДОЛЬШЕ ГОДА ДЛИТСЯ СУД. *Андрей Якимов* 8

ПРОБЛЕМА УЧАСТИЯ ДЕТЕЙ В ВЫСТУПЛЕНИЯХ АГРЕССОРОВ. *Петр Краснов* 10

Права мигрантов

НАРУШЕНИЯ ПРАВ ДЕТЕЙ-МИГРАНТОВ. *Екатерина Назаршоева, Майрам Самикова* 11

ВЫДВОРЕНИЕ ВМЕСТО РАССЛЕДОВАНИЯ: ЖЕРТВЫ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ
ПРИГОВАРИВАЮТСЯ К ВЫДВОРЕНИЮ. *Анастасия Некозакова* 12

ДИСКРИМИНАЦИЯ МИГРАНТОВ: ЭТО КАСАЕТСЯ ВСЕХ. *Сергей Михеев* 13

Права цыган

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ЦЫГАНСКИХ ДЕТЕЙ НА ОБРАЗОВАНИЕ: РАЗНООБРАЗИЕ
ПРАКТИКИ ПРИ НЕИЗМЕННОСТИ ДИСКРИМИНАЦИОННОГО ПОДХОДА. *Анна Удьярова* 14

Международные события

ОБСЕ ОБСУЖДАЕТ ВЫПОЛНЕНИЕ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО УЛУЧШЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЯ
РОМА И СИНТИ. *Ольга Абраменко* 18

ПРАВООЗАЩИТНЫЕ ОТЧЕТЫ АДЦ "МЕМОРИАЛ"



ВСЕ ОТЧЕТЫ ИМЕЮТ АНГЛИЙСКУЮ ВЕРСИЮ
И ДОСТУПНЫ НА САЙТЕ WWW.ADCMEMORIAL.ORG