Оглавление

Оглавление.....	2
Основные положения	3
Предисловие.....	5
1. Социальные, экономические и культурные права этнических меньшинств и мигрантов: нормативное содержание.....	6
а) Международные обязательства государства по обеспечению социальных, экономических и культурных прав; виды международных прав и гарантий.....	6
б) Национальное законодательство, регулирующее социально-экономические права в Российской Федерации.....	9
в) Государственные органы, ответственные за реализацию прав в социально-экономической сфере: проблемы исполнения	17
г) Сложность административных процедур и формальные основания для отказа в реализации социально-экономических прав	18
2. Нарушения прав и дискриминация трудовых мигрантов.....	20
3. Цыгане-мигранты: двойная дискриминация.....	42
Заключение.....	55
Рекомендации.....	56

Основные положения

Настоящий отчет посвящен положению мигрантов в целом и мигрантов-цыган в частности в России и дискриминации, с которой сталкиваются эти две уязвимые группы в доступе к социально-экономическим правам. Отчет подготовлен на основе информации, собранной общественной организацией АДЦ «Мемориал» в Санкт-Петербурге и Северо-Западном регионе Российской Федерации, включая полученные обращения и начатые судебные разбирательства.

В целом можно сказать, что нарушения прав мигрантов остаются безнаказанными. Мигранты часто оказываются жертвами ксенофобских нападений, им не хватает защиты со стороны милиции и судебной системы в целом. В некоторых случаях милиция вымогает у мигрантов деньги и взятки. Как правило, государства исхода не способны предоставить своим гражданам адекватную защиту.

Россия ратифицировала Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах в 1973 г. Нарушения, с которыми сталкиваются мигранты и которые задокументированы АДЦ «Мемориал», включают нарушения общего запрета на какую-либо дискриминацию (ст. 2 Пакта), права на справедливые и благоприятные условия труда (ст. 7), права на социальное обеспечение (ст. 9), права на достаточный уровень жизни, включая право на достаточное жилище (ст. 11), право на наивысший достижимый уровень здоровья (ст. 12) и право на образование (ст. 13).

Мигранты вынужденно нарушают правила

Российская миграционная политика основана на строгой системе квот, по которой только ограниченное число мигрантов имеет доступ к разрешениям на работу. С июля 2010 мигранты, оказывающие личные или домашние услуги, также могут приобрести платный «патент», чтобы работать легально. Настоящий отчет показывает, что груз административных требований и препятствий (включая регистрацию, справки о состоянии здоровья, разрешение на работу и т.д.) таков, что, вместо того чтобы получать эти документы в Федеральной миграционной службе России, мигранты часто обращаются к услугам агентств-посредников. Исследования, проведенные АДЦ «Мемориал», показывают, что многие из этих фирм обманывают и эксплуатируют мигрантов, предоставляя фальшивые документы, регистрацию или не оказывая оплаченных услуг.

Недостаточный доступ к социально-экономическим правам

Мигранты, находящиеся в нелегальном положении, оказываются уязвимыми не только относительно неправомерных действий со стороны милиции, но и не могут воспользоваться социально-экономическими правами. Доступность здравоохранения, образования и многих социальных благ зависит от постоянной или, по меньшей мере, временной регистрации.

Неправомерные действия со стороны работодателей и агентств-посредников

Мигранты, особенно находящиеся в нелегальном положении, также сталкиваются со злоупотреблениями и эксплуатацией со стороны работодателей (конфискация паспортов, неограниченное время работы, невыплата заработной платы, штрафы). Они не получают услуг по медицинскому страхованию или медико-санитарную помощь, несмотря на то, что им часто приходится выполнять опасные работы (например, отчистка крыш от снега и льда).

Настоящий отчет подтверждает факт возрастающей практики «аутсорсинга» многими работодателями (включая магазины и т.д.): нанимая на работу мигрантов, работодатели пользуются услугами агентств-посредников. Мигранты подписывают соглашения с агентствами-посредниками, что приводит к тому, что многие не имеют на руках трудовых договоров (или даже контракт о предоставлении услуг) с их реальными работодателями. Многие мигранты обращались в АДЦ «Мемориал» за помощью, оказавшись в безвыходной ситуации после того, как были обмануты своими работодателями. Хотя в недавнем деле, рассмотренном в Санкт-Петербургском суде по заявлению АДЦ «Мемориал», было признано, что отсутствие трудового договора не означает отсутствие трудовых отношений, все еще сложно в подобных случаях контролировать ответственность работодателей.

Частные нарушения прав цыган (рома)

Отчет показывает, что мигранты-цыгане (рома) в России сталкиваются с двойной дискриминацией: как представители цыганского меньшинства и как мигранты. Среднеазиатские цыгане-мугат и венгероговорящие цыгане-мадьяры из Украины сталкиваются с теми же сложностями и серьезными нарушениями их социально-экономических прав, включая право на достаточный уровень жизни, жилище и здоровье. Трущобы, в которых они живут в антисанитарных условиях, не подключены к водопроводу, электричеству и другим ресурсам. Цыгане-мигранты часто оказываются объектом милицейских рейдов, в ходе которых применяются силовые методы, часто их насильственно выселяют с мест их проживания. У них есть доступ лишь к срочной медицинской помощи, а при

попадании детей в больницу всегда есть риск того, что детей не отдадут родителям по причине отсутствия документов. Два дела, рассмотренных Европейским Судом по правам человека по заявлению АДЦ «Мемориал», показывают, что цыган-мигрантов незаконно помещают в центра временного содержания лиц, ожидающих выдворения, где они становятся жертвами нечеловеческого и унижительного обращения.

Принципиальные рекомендации

Российскому правительству

Ратифицировать Конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, факультативный протокол ООН к Международному пакту о социальных, экономических и культурных правах, конвенции Международной организации труда №97 1949 г. и №143 1975 г.

Внести следующие изменения в законодательство и судебную практику с целью обеспечить социально-экономические права, в частности права мигрантов и этнических меньшинств, в Российской Федерации:

- Сделать более гибкой систему регистрации и квот, включив возможность для мигрантов легализовать свой статус в уведомительном порядке и получать разрешения на работу на более длительный период (3-5 лет) с последующей возможностью постоянного законного пребывания в стране;
- Строго контролировать частные предприятия с целью гарантировать, что они уважают права трудовых мигрантов, включая право на достойные условия труда, которые одинаково равны как для российских граждан, так и для трудовых мигрантов;
- Предоставить экономические стимулы компаниям, стремящимся законно нанимать на работу мигрантов;
- Гарантировать право на равную оплату одинакового труда для мигрантов и российских граждан;
- Составить стандартные судебные процедуры, по которым следует решать разногласия по найму на работу в случаях, если отсутствует письменный трудовой договор, и изменить принцип доказательности трудовых отношений;
- Тщательно исследовать, преследовать и подвергать санкциям работодателей, конфискующих паспорта, удерживающих заработную плату, заставляющих сотрудников работать сверх нормы и совершающих другие нарушения российского законодательства;
- Установить обязательное медицинское страхование при найме на работу мигрантов и ответственность за уклонение от этого обязательства;
- Установить систему найма трудовых мигрантов, контролируемую государством, общественными организациями и профсоюзами, обеспечивающую уважение к правам мигрантов, в том числе контроль за деятельностью агентств-посредников и гарантии того, что трудовые договоры заключены с реальным работодателем;
- Внести положение в разрабатываемый федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» относительно права иностранных граждан и лиц без гражданства на образование и установить обязательство для региональных государственных органов помогать в получении документов детям, которые поступили в школу без них;
- Устранить требование постоянной регистрации для получения социальных пособий.

Для государственных и частных компаний, работающих в России

Действовать в полном соответствии с национальным законодательством и основными международными принципами по трудовым нормам;

Немедленно прекратить какую бы то ни было незаконную и дискриминационную деятельность в отношении работников (и в особенности уязвимых групп, таких как трудовые мигранты), включая конфискацию документов, подтверждающих личность, трудоустройство без заключения письменного договора, удержание заработной платы, физическое или психологическое насилие и т.д.;

Компании, имеющие дело с посредниками — агентствами по трудоустройству, должны нести ответственность за то, чтобы с присланными этими агентствами работниками обращались так же, как и с любым другим работником и в строгом соответствии с трудовым законодательством и нормами.

Предисловие

В преамбуле Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), в соответствии с принципами, очерченными Уставом Организации Объединенных Наций, и согласно Всеобщей декларации прав человека, говорится о том, что «идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами» и подчеркивается, что государства обязаны «поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека». Российская Федерация, как правопреемница СССР, ратифицировала МПЭСКП и, таким образом, обязалась гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться «без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».¹

Социально-экономические права имеют широкую сферу применения и направлены в целом на создание минимальных условий жизни. Таким образом, эти права важны не только сами по себе, но и как основа для интеграции в общество всех людей, независимо от их положения, для обеспечения социальной целостности и нормального развития любого государства, для защиты достоинства личности. Между тем, роль этих прав в современном мире всё более возрастает, только их полная и последовательная реализация может привести к прогрессу общества во всех сферах. Особое значение реализация социально-экономических прав имеет в борьбе с дискриминацией. Многие основания дискриминации, пройдя «легализацию» в нормах национального законодательства становятся «законным» поводом отказа в социально-экономических правах, которые государство обязано защищать. Часто это приобретает форму косвенной дискриминации, то есть создание правил и требований,

формально не направленных против конкретных групп, но фактически препятствующих реализации социально-экономических прав по признакам гражданства и национальности. Для большинства дискриминируемых групп интеграция в социально-экономическую сферу невозможна без позитивных мер со стороны государства, соответствующих международным нормам законах недискриминационной практики их реализации.

Проблемы в реализации социально-экономических прав испытывают многие социальные группы населения. В наиболее уязвимом положении оказываются лица, в положении которых сочетается формальная «неопределённость» положения, отсутствие тех или иных статусов («гражданина», «постоянно проживающего»), подтверждающих документов и изначально крайне тяжёлые социально-экономические условия проживания. Можно выявить следующие категории таких дискриминируемых групп:

-трудоустроенные-мигранты (граждане иностранного государства, которые по социально-экономическим причинам вынуждены жить и работать в другом государстве). Необходимо отметить, что в международном праве отсутствует единое определение «трудоустроенный-мигрант». Вот некоторые из применяемых определений, используемых в конкретных документах. Согласно *Конвенции о защите прав всех трудоустроенных мигрантов и членов их семей* от 1990 г. («Конвенция ООН о трудоустроенных-мигрантах»), мигрант — это «лицо, которое занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является»; в ст. 11 *Конвенции Международной организации труда (МОТ) № 97 «О трудоустроенных-мигрантах»* 1949 г. термин «работник-мигрант» означает «лицо, которое мигрирует из одной страны в другую с намерением получить работу, иначе чем на собственный счет, и включает всякое лицо, допускаемое в соответствии с законом в качестве работника-мигранта».² Эти определения не указывают на правовой статус въезда мигранта, пребывания или работы в стране, а потому относятся как к легальным, так и к нелегальным мигрантам. В *Конвенции СНГ о правовом статусе трудоустроенных-мигрантов и членов*

их семей государств — участников СНГ (подписана в Кишиневе в ноябре 2008 г.) «трудящийся-мигрант — это лицо, являющееся гражданином одной из Сторон, а также лицо без гражданства, постоянно проживающее на территории одной Стороны, законно находящееся и на законном основании занимающееся оплачиваемой трудовой деятельностью на территории другой Стороны».

- мигранты — лица без гражданства, которые лишены защиты какого-либо государства и часто не имеют никаких документов;

- граждане, не имеющие документов о гражданстве, включая лиц, которые проживают на территории государства и фактически являются гражданами, но утратили документы, не имея возможности их восстановить, или никогда их не получали. Часто в такую ситуацию попадают дети из цыганских поселений, у родителей которых нет документов;

- граждане, прибывшие из других регионов и подвергающиеся дискриминации по признаку этнического происхождения. Часто они также не имеют постоянной или временной регистрации.

В настоящем отчете будет отражена дискриминационная практика в сфере реализации социально-экономических прав этих групп населения, которые находятся в наиболее уязвимом положении и нуждаются в постоянной защите и содействии для реализации хотя бы минимального «набора» социально-экономических прав, обеспечивающих достоинство личности.

1. Социальные, экономические и культурные права

этнических меньшинств и мигрантов: нормативное содержание

а) Международные обязательства государства по обеспечению социальных, экономических и культурных прав; виды международных прав и гарантий

Социальные, экономические и культурные права традиционно относятся к правам «второго поколения», цель которых — обеспечить достойный уровень жизни и

свободное развитие каждой личности в обществе. Социально-экономические права направлены именно на создание условий, при которых личность может чувствовать себя полноценным членом общества. Их полная и качественная реализация крайне важна как основа для интеграции в общество всех людей, независимо от их положения, для обеспечения социальной целостности и нормального развития любого государства. Эти права, как и все остальные, *должны реализовываться без какой-либо дискриминации*, в том числе и без законодательных ограничений, фактически закрывающих отдельным социальным группам доступ к социально-экономическим благам.

В общем виде содержание социально-экономических прав было закреплено уже во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности и т.д.» (п.1 ст.25). Этот принцип был развит в п.1 ст.11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах человека: «Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достойный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни». В Пакте также сформулированы конкретные социально-экономические права, такие как право на справедливые и благоприятные условия труда, право каждого человека на социальное обеспечение, право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, право на участие в культурной жизни.

Пользование социальными, экономическими и культурными правами также должно соответствовать общему требованию **недопустимости дискриминации**, как закреплено в п.2 ст.2 МПЭСКП. В рамках этого принципа разрабатываются специальные акты, защищающие наиболее уязвимых лиц — трудовых мигрантов, представителей национальных меньшинств, лиц без гражданства, но их принятие, как правило, не соответствует экономическим интересам стран-реципиентов, что отражается на

длительности разработки и составе государств-участников таких договоров. Существующие международные акты, касающиеся прав трудящихся мигрантов, включая Конвенцию ООН о трудящихся-мигрантах, содержат определённые стандарты и в сфере социально-экономических прав. Например, Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов устанавливает, что трудовой договор должен заключаться на языке происхождения трудящегося-мигранта; и содержит право на информацию и консультации, на социальное обеспечение, жилищные условия и условия труда. Однако Россия в этих договорах не участвует.

Кроме того, различных аспектов социально-экономических прав и проблем их реализации касаются документы и рекомендации международных и региональных органов и организаций. Эти документы — в том числе универсального и рекомендательного характера — тем не менее, важны для определения перспективной направленности развития международного права. Например, в принятой 20 октября 2010 года Декларации Совета Европы по защите прав цыган³ отмечается необходимость позитивных мер в социальной сфере, таких как доступ к образованию, здравоохранению, трудоустройству, защита от лишения жилища и принятие мер по улучшению условий жизни. Все эти меры должны способствовать социальной интеграции цыган как одной из уязвимых групп населения.

Право на *достойные условия жизни*, включающее различные основные условия, необходимые для нормального существования человека, такие как право на достойное жилище, на социальное обеспечение и право на безопасную и чистую питьевую воду и санитарные условия. Перечень и содержание этих условий на международно-правовом уровне постоянно уточняется и расширяется, особенно в рамках работы органов по контролю за выполнением договоров, таких как Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам. В дополнение к тому, что право на воду уже закреплено многочисленными международными пактами и договорами, оно было также определено в Заключении Общего порядка № 15 (2002 г.) о праве на воду и ст. 11 и 12 МПЭСКП. Это Заключение утвердило «право

на воду» как неперемное условие достойной жизни. Государства, таким образом, должны принимать активные меры по обеспечению и реализации права всех людей на воду. Государства должны обеспечивать достаточное количество физически и экономически доступной воды для личного и домашнего потребления⁴ без какой-либо дискриминации.⁵

Право на воду как пример конкретного условия в праве на достойный уровень жизни актуально не только для регионов, испытывающих дефицит питьевой воды, но и для благополучных с точки зрения обеспеченности питьевой водой регионов, даже в крупных городах. Например, в Санкт-Петербурге, в местах проживания трудовых мигрантов (аварийные дома, помещения на стройках) нередки случаи проблем с питьевой водой и водой для хозяйственных нужд. В поселениях мигрантов — венгерских цыган, подробное описание которых будет дано в гл. 3, отсутствует, среди прочего, какое-либо водоснабжение, для питья и приготовления пищи используется грязная болотная вода. Отсутствие чистой питьевой воды неизбежно ведёт к тяжелым заболеваниям и распространению опасных инфекций.

Права, связанные с *трудовыми отношениями*, такие как право на труд, на равную оплату за труд равной ценности, на недискриминацию при приёме на работу. Такие права защищены как МПЭСКП, так и более специализированными Конвенциями МОТ (серия конвенций Международной Организации Труда, как, например, Конвенция №111 о дискриминации в области труда и занятий 1958 г.) *запрещает дискриминацию в области труда и его оплаты*, проводимую по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национального происхождения или социальной принадлежности, запрещает принудительный труд (Конвенция № 29 о принудительном труде 1931 г. и Конвенция № 105 об упразднении принудительного труда 1957 г.).

Права в сфере *здравоохранения*, такие как доступ к медицинской помощи, бесплатное оказание неотложной медицинской помощи, право на благоприятные санитарные условия также гарантируются международным правом. Государства должны принимать меры для полного осуществления права на

здоровье, включая мероприятия, необходимые для сокращения детской смертности, для обеспечения здорового развития ребенка, улучшения гигиены, а также предупреждения, лечения и противодействия эпидемическим, эндемическим, профессиональным и иным болезням. Согласно п. 2 ст. 10 МПЭСКП особая охрана должна предоставляться матерям в течение разумного периода до и после родов. Забота о матери (до и после родов) и ребенке считается частью основных обязательств государств, согласно ст. 12 МПЭСКП.⁶ В системе ООН направляющей и координирующей инстанцией в области здравоохранения является Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), в Уставе которой здоровье определяется как «состояние полного физического, душевного и социального благополучия». Из заявления Генерального директора ВОЗ доктора Маргарет Чен: «...в центре нашего внимания всегда должны быть неблагополучные и уязвимые группы населения. Эти группы часто остаются незамеченными; они проживают в отдаленных сельских районах или трущобах и оказывают незначительное влияние на политику».⁷ Такое право должно рассматриваться в сочетании с Программой действий Международной конференции по населению и развитию и Алма-атинской Декларацией.⁸

Права в сфере *образования*. Право в сфере образования гарантируется ст.13 МПЭСКП и далее определяется Комментарием № 13 о праве на образование 1998 г. Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Оно также гарантируется *Протоколом N 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод* («Никому не может быть отказано в праве на образование»), *Конвенцией о правах ребёнка и Конвенцией ООН о трудящихся-мигрантах*. В толковании Протокола к Европейской конвенции право на образование включает в себя и право равного доступа в образовательные учреждения, а также существование минимального уровня образования, предусмотренного государством. Для детей — представителей национальных меньшинств и детей мигрантов доступ к образованию почти всегда затруднён. В связи с несовершенством законодательных норм и административных процедур возникает

множество причин фактического отказа в образовании.

В создании перспектив улучшений законодательства и судебной практики существенную роль играют правовые позиции Европейского суда в отношении признания дискриминации в реализации права на образование. В деле *Д.Х. и другие против Чехии*⁹ 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 детьми нецыганского происхождения, как и в деле *Сампанис и другие против Греции*,¹⁰ 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*¹¹ Европейский Суд признал дискриминацией помещение цыганских детей в «специальные школы», где они получали образование более низкого качества.

Дискриминация детей иностранных граждан или лиц без гражданства, запрещённая на международном уровне, на национальном уровне часто выражается в формальном отказе на получение образования. При приёме ребёнка в школу в России требуется свидетельство о рождении, регистрация и подтверждение гражданства. Без регистрации детей принимают только отдельные школы, которые часто не отвечают требованиям территориальной доступности, что также является косвенной дискриминацией.

В отношении всех перечисленных социально-экономических прав в Международном пакте о социальных, экономических и культурных правах устанавливается обязанность государства «принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер». Таким образом, международно-правовые обязательства государства в сфере

социально-экономических прав означают обязанность проведения соответствующей социальной политики, которая должна быть опосредована непротиворечивым, ясным и точным национальным законодательством, устанавливающим основания, порядок реализации и гарантии прав личности в социальной сфере, **с особым вниманием к проблемам наиболее социально уязвимых групп** и недопустимости любых проявлений дискриминации, в том числе и «косвенной дискриминации», выраженной в ограничительных законодательных нормах.

б) Национальное законодательство, регулирующее социально-экономические права в Российской Федерации

Общие положения о статусе личности в социально-экономической сфере закреплены в *Конституции Российской Федерации*. Трудовые права регулируются ст. 37, защита материнства и детства — ст. 38, социальные пособия и социальное страхование — ст. 39, право на жилище — ст. 40, право на охрану здоровья и медицинскую помощь — ст. 41, право на образование — ст. 43. Все эти права установлены в отношении «каждого»: граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, в отличие, например, от политических прав, относящихся только к гражданам. Такое толкование является официальным и подтверждается практикой Конституционного Суда.

Так, ещё в Постановлении Конституционного Суда РФ 1998 г. по жалобе Яхья Дашти Гафура, Конституционный Суд дал общее толкование понятий «каждый», «лицо» и «гражданин», употребляемых в Конституции РФ. Согласно статье 62 (часть 3) Конституции, *иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации*, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Как по буквальному смыслу статей 22 и 46 Конституции Российской Федерации (с учетом употребления в них терминов «каждый» и «лицо»), так и по смыслу, вытекающему

из взаимосвязи этих статей с другими положениями главы 2 («Права и свободы человека и гражданина») и с общепризнанными принципами и нормами международного права, право на свободу, личную неприкосновенность и право на судебную защиту являются личными неотчуждаемыми правами каждого человека, вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства, и, следовательно, должны гарантироваться иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации.¹²

Эта правовая позиция, высказанная Судом в отношении права на личную неприкосновенность и на судебную защиту, также справедлива и для иных прав, которые гарантируются Российской Федерацией «каждому», в том числе и социально-экономические права.

Это имеет значение при защите прав социально-экономических прав иностранных граждан и лиц без гражданства, которые часто не упоминаются в качестве субъектов права в отраслевом законодательстве. Учитывая, что Конституция РФ имеет прямое действие и может поэтому применяться судами непосредственно, такое закрепление само по себе является гарантией и может быть основанием для судебной защиты. Но на практике суды почти никогда не руководствуются непосредственно Конституцией. Это соответствует и позициям Конституционного Суда, в ряде своих решений фактически ограничившего сферу применения Конституции судами общей юрисдикции только случаями отсутствия какого-либо законодательного регулирования, особенно в отношении социально-экономических прав, которые сформулированы в общем виде и в большинстве случаев не могут быть применены непосредственно. Например, согласно решению Конституционного Суда, норма о защите материнства и детства при обжаловании отказа в выдаче пособий может применяться в суде только в качестве дополнительного аргумента. Требования нужно основывать на законах и подзаконных актах, предусматривающих выплату того или иного пособия.

Конкретные виды социально-экономических прав регулируются отраслевым законодательством.

Оно включает законы и подзаконные акты (постановления Правительства, указы Президента, акты министерств и органов исполнительной власти субъектов). Следует отметить, что особую роль в обеспечении социально-экономических прав играет региональное законодательство, устанавливающее социальные гарантии на уровне субъектов. При этом такие гарантии не должны быть меньше, чем федеральные. Помимо законов и подзаконных актов, идея социального государства и взаимной ответственности государства и личности активно развивается в официальных программах развития и решениях высших судов. Это демонстрирует положительную тенденцию в сфере нормативного регулирования социально-экономических прав и гарантий в целом. К сожалению, часто положительные изменения и выводы не учитывают наиболее уязвимых субъектов права. Например, как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд «провозглашенные в Конституции Российской Федерации цели социальной политики Российской Федерации предопределяют *обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности и обеспечении нормальных условий существования*» (Постановление от 16 декабря 1997 г. N 20-П, Определение от 15 февраля 2005 г. N 17-О), хотя в международных нормах эта обязанность государства представляется как универсальная, соответствующая праву каждого, кто не может самостоятельно достичь достойного уровня жизни, рассчитывать на социально-экономическую поддержку.

Право на жилище

Право на жилище, закреплённое в Конституции, предполагает проведение государством политики, направленной на улучшение уровня обеспеченности населения жильём. Основными актами в этой сфере являются *Гражданский кодекс Российской Федерации* (в части права собственности на жилые помещения, их гражданского оборота, договора найма жилого помещения) и *Жилищный кодекс Российской Федерации*, который регулирует предоставление жилья по договорам социального найма. В Конституции отдельно

указана такая категория лиц, как «малоимущие и иные указанные в законе граждане, нуждающиеся в жилище», которым оно «должно предоставляться бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов». Именно такие отношения опосредует Жилищный кодекс. Порядок предоставления жилья в конкретных субъектах и дополнительные меры социальной поддержки могут устанавливаться региональным законодательством. Например, такие нормы содержит недавно принятый Закон Ленинградской области от 02 марта 2010 г. N 5-оз «Об обеспечении жильём некоторых категорий граждан, вставших на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях после 1 января 2005 г.». Для получения жилья, по общему правилу, необходимо встать на учёт в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий и состоять на учёте в течение длительного времени, а также каждый год проходить перерегистрацию. Такой способ улучшения жилищных условий доступен только для граждан Российской Федерации, имеющих регистрацию. Для постановки на учёт обязательно предоставляется справка о регистрации, без которой в регистрации в качестве нуждающегося в жилье будет отказано. В отношении права на жилище следует отметить позитивное значение правовых позиций Конституционного Суда. В ряде решений Суда отмечается важность реализации этого права «в качестве одного из необходимых условий гарантирования права на достойный жизненный уровень». Проблема соблюдения социально-экономических прав детей требует особого внимания. Необходимость создания условий для развития и формирования личности ребенка имеет приоритетное значение и не должна ставиться в зависимость от неправильных или несвоевременных действий родителей. Но признание важности реализации права на жилище само по себе не решает проблемы обеспеченности жильём даже тех, кто соответствует всем формальным требованиям для получения жилья от государства (состоит на учёте нуждающихся в улучшении жилищных условий и имеет регистрацию). В отношении наиболее уязвимых групп населения заключение договора социального найма становится фактически нереальным.

Трудности испытывают даже граждане, которые по закону должны обеспечиваться жильём «вне очереди» — страдающие опасными заболеваниями, многодетные семьи.¹³

Иные права на достойные условия жизни

Право на создание достойных условий для проживания предполагает доступ к ресурсам, таким как вода, пища, отопление и благоприятная окружающая среда. В местах компактного проживания наиболее уязвимых групп, к которым относятся мигранты, почти всегда существуют сложности, связанные с отсутствием воды, электричества, газа. Отсутствие отопления в зимнее время и необходимость использовать для обогрева открытый огонь создаёт опасные ситуации. Для обогрева в вагонах-бытовках устанавливают самодельные электронагревательные приборы, смонтированные с грубыми нарушениями правил устройства электроустановок, что часто приводит к пожарам. Не раз в СМИ поступали сообщения о пожарах в бытовках, в которых проживают рабочие городских и пригородных строек, являющихся нелегальными трудовыми мигрантами.¹⁴

Другой пример касается содержания государственного и муниципального жилого фонда. В Ленинградской области в одном из домов представители жилищного агентства отключили электричество, чтобы вынудить семью цыган покинуть здание.¹⁵ При этом не учитывалось даже то, что семья проживает в доме законно, что в семье есть несовершеннолетние дети. Такие меры воздействия часто применяются в отношении уязвимых групп населения в конфликтных ситуациях, в которых государственные и муниципальные органы, разумеется, располагают различными социально-экономическими мерами воздействия на уязвимые и фактически бесправные группы населения.

Социальное обеспечение, поддержка семьи и детей, пособия и пенсии

Социальное обеспечение представляет собой комплекс мер государственной поддержки, чаще всего выражающихся в денежной форме

(пособия, пенсии или компенсации). Согласно Замечанию Общего порядка № 19 Комитета по экономическим и социальным правам система социального обеспечения должна включать девять основных направлений социального обеспечения: здравоохранение (Комитет отмечает особую важность права на социальное обеспечение в контексте эпидемических болезней, таких как ВИЧ/СПИД, туберкулез и малярия, и необходимость предоставления доступа к профилактике и лечению заболеваний), болезнь, пожилой возраст, безработица, несчастный случай на производстве, поддержка семьи и ребенка, материнство, нетрудоспособность, лица, пережившие катастрофу и сироты.¹⁶

В Конституции РФ гарантируется государственная поддержка семьи, материнства, отцовства, детства, инвалидов, пожилых граждан, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 38, часть 1, статья 39, часть 1). Вместе с тем, как не раз отмечал и Конституционный Суд РФ, порядок предоставления и размер конкретных пособий устанавливаются законодателем в рамках «имеющихся у него на данном этапе социально-экономического развития финансовыми и иными средствами и возможностями» (Определение от 10 октября 2002 г. по жалобе гражданина М.Д. Рамалданова на нарушение его конституционных прав положениями Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»). Часто порядок предоставления пособий не предусматривает выплаты иностранным гражданам и лицам без гражданства, хотя в Конституции речь идёт о праве «каждого».

Например, в Федеральном законе «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», предусматривающем порядок предоставления «материнского капитала», в качестве обязательных условий для реализации права на дополнительные меры требуется наличия гражданства Российской Федерации у ребёнка, у матери и отца, если он является единственным усыновителем.

В случае смерти или лишения родительских прав матери, имеющей гражданство Российской

Федерации, право на меры социальной поддержки возникает у отца ребенка **независимо от наличия у него гражданства Российской Федерации или статуса лица без гражданства.** Однако в обратном порядке это положение не действует. Если отец ребёнка — гражданин Российской Федерации, а мать — иностранная гражданка или лицо без гражданства, то права на «материнский (семейный) капитал» не возникает. Более широкий круг субъектов устанавливает Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Пособия (в разных объёмах) выплачиваются не только гражданам Российской Федерации, но и:

- постоянно проживающим на территории Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также беженцам;
- временно проживающим на территории Российской Федерации и подлежащим обязательному социальному страхованию иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Третья категория иностранных граждан — временно пребывающие — в законе не упоминается вообще. Региональное законодательство, устанавливая какие-либо дополнительные меры социальной поддержки и доплаты, как правило, рассчитано на ещё более узкий круг лиц, чаще всего — на граждан РФ, *имеющих постоянное место жительства в этом субъекте.* Например, в Законе Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах социальной поддержки студенческих семей в Санкт-Петербурге» предусмотрены меры поддержки «семьям, в которой оба родителя (в неполной семье — один родитель), состоящие в браке, имеют гражданство Российской Федерации... хотя бы один из родителей имеет постоянное место жительства на территории Санкт-Петербурга».

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2010 г. отмечается необходимость создания «режима наибольшего благоприятствования» для многодетных семей: «В некоторых регионах, например (насколько я знаю, в Ивановской области), при рождении третьего ребёнка решили бесплатно выделять земельный участок под строительство жилого дома или дачи. Это очень правильная мера и пример в то же время для других территорий.

Считаю целесообразным сделать эту практику повсеместной. Поручаю Правительству совместно с регионами проработать порядок предоставления бесплатных земельных участков под строительство жилого дома или дачи при рождении третьего и последующего ребёнка. Такая норма, конечно, может вводиться поэтапно, с учётом специфики территорий».

Реализация этих и других мер социальной политики, скорее всего, также не будет касаться семей иностранных граждан и лиц без гражданства. Что касается законодательства о пенсионном обеспечении, интересна связь права на пенсию с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации, выявленная Конституционным Судом в Определении по жалобе гражданки Енборисовой Прасковьи Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Определение гласит:

«Федеральный законодатель, к компетенции которого Конституция Российской Федерации относит установление пенсионной системы (статья 39, часть 2), располагает достаточной свободой усмотрения при определении правовых оснований, условий назначения и порядка исчисления пенсий. Вместе с тем он должен соотносить принимаемые решения с конституционно значимыми принципами пенсионного обеспечения и действовать в рамках международно-правовых обязательств Российской Федерации... вытекающих, в частности, из Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, который признает право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Содержание приведенных международных актов и корреспондирующих им положений Конституции Российской Федерации обуславливает принятие в качестве конституционно-правового критерия законодательного регулирования пенсионных отношений создание условий, гарантирующих достоинство личности». Несмотря на приведённые международные нормы, Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» предусматривает право

на трудовую пенсию наравне с гражданами Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Российской Федерации (то есть имеющих *вид на жительство*). Это положение было оспорено заявительницей Ж.С. Адамян, которой было отказано в назначении трудовой пенсии в связи с отсутствием вида на жительство, хотя до получения российского гражданства она длительное время (более 12 лет) безвыездно находилась на территории Российской Федерации на законных основаниях. Конституционный Суд в своём решении подтвердил универсальный характер обязательств государства по социальной защите: «Статья 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Как по буквальному смыслу данной нормы, так и по смыслу, вытекающему из ее взаимосвязи с другими положениями главы 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина», а также общепризнанными принципами и нормами международного права... право на социальное обеспечение **гарантируется каждому человеку, вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства и, следовательно, иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации на условиях и в порядке, предусмотренных федеральным законом**».

Тем не менее, закон был оставлен без изменений. Само по себе признание прав иностранных граждан и лиц без гражданства, без закрепления порядка их реализации, как уже отмечалось, фактически означает отказ в реализации социальных прав. Согласно Замечанию Общего порядка о социальном обеспечении, «Государства – члены должны уделять особое внимание тем лицам и группам лиц, которые традиционно сталкиваются с трудностями в обеспечении этого права, в частности, женщины, безработные, недостаточно социально-защищенные работники, лица, занятые в теневой экономике, больные или пострадавшие на производстве работники, инвалиды, пожилые лица, дети и

зависимые взрослые, домашние работники, надомники, меньшинства, беженцы, просители убежища, внутренне перемещенные лица, репатрианты, лица без гражданства, заключенные и задержанные».¹⁷

Право на охрану здоровья и медицинское обслуживание

Согласно «Основам законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан», **«гражданам Российской Федерации гарантируется право на охрану здоровья** в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и международными нормами и международными договорами Российской Федерации, Конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации». Вместе с тем, как уже отмечалось, Конституция и международные нормы гарантируют это право *каждому*, а не только *гражданам*.

Необходимо отметить, что это право напрямую связано с таким правом, как право на жизнь, что увеличивает опасность последствий в случае неправомерного фактического отказа целым группам населения в реализации этого права. По данным Роспотребнадзора, трудовые мигранты болеют в пять раз чаще, чем коренные жители, но реже обращаются за медицинской помощью. Многие гастарбайтеры предпочитают переносить болезнь «на ногах», — так объясняет нежелание мигрантов обращаться за медицинской помощью один из врачейклинической инфекционной больницы.¹⁸

Непосредственно иностранных граждан касается Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2005 г. N 546 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации», в котором декларируется следующее:

- медицинская помощь иностранным гражданам, временно пребывающим (временно проживающим) или постоянно проживающим в Российской Федерации, оказывается лечебно-профилактическими организациями независимо от их организационно-правовой формы;
- **скорая медицинская помощь**

иностранным гражданам оказывается бесплатно и безотлагательно; • скорая медицинская помощь иностранным гражданам оказывается лечебно-профилактическими учреждениями государственной и муниципальной системы здравоохранения, а также медицинскими работниками или лицами, обязанными оказывать первую помощь по закону или специальному правилу, в случае возникновения состояний, представляющих непосредственную угрозу их жизни или требующих срочного медицинского вмешательства (последствия несчастных случаев, травм, отравлений).

Уже после выхода из указанных выше состояний иностранным гражданам может быть оказана плановая медицинская помощь. Плановая медицинская помощь иностранным гражданам оказывается на платной основе.

Проблема состоит в том, что такие формулировки дают широкие возможности для злоупотреблений, поскольку вид помощи (скорая или плановая), необходимой пациенту, определяется медицинскими работниками, которые могут быть заинтересованы в предоставлении именно платной плановой медицинской помощи.

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ утвержден порядок оказания скорой медицинской помощи, согласно которому:

Скорая медицинская помощь оказывается гражданам при состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства (при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях), осуществляется безотлагательно лечебно-профилактическими учреждениями независимо от территориальной, ведомственной подчиненности и формы собственности, медицинскими работниками, а также лицами, обязанными ее оказывать в виде первой помощи по закону или по специальному правилу. Скорая медицинская помощь оказывается в соответствии со стандартами медицинской помощи.

Скорая медицинская помощь гражданам Российской Федерации и иным лицам, находящимся на ее территории (Российской Федерации), оказывается бесплатно.

Финансовое обеспечение мероприятий по

оказанию скорой медицинской помощи (за исключением специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи) гражданам Российской Федерации и иным лицам, находящимся на ее территории, является расходным обязательством муниципального образования.

Станция скорой медицинской помощи является лечебно-профилактическим учреждением, оказывающим круглосуточную скорую медицинскую помощь, как заболевшим и пострадавшим, и находящимся вне лечебно-профилактического учреждения, так и в пути следования в лечебно-профилактическое учреждение при состояниях, угрожающих здоровью или жизни граждан вызванных внезапными заболеваниями, обострением хронических заболеваний, несчастными случаями, травмами и отравлениями, осложнениями беременности, при родах и других состояниях и заболеваниях.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации в целях предупреждения нарушений действующего законодательства при оказании медицинской помощи иностранным гражданам, находящимся на территории Российской Федерации, своим письмом от 24 октября 2008 г. N 10-4/54705-14-BC «Об оказании медицинской помощи иностранным гражданам» дополнительно разъясняет порядок оказания медицинской помощи иностранным гражданам. Министерство подчёркивает, что медицинская помощь иностранным гражданам, временно или постоянно проживающим в Российской Федерации, оказывается лечебно-профилактическими организациями независимо от их организационно-правовой формы. Скорая медицинская помощь иностранным гражданам оказывается бесплатно и безотлагательно лечебно-профилактическими учреждениями государственной и муниципальной системы здравоохранения, а также медицинскими работниками или лицами, обязанными оказывать первую помощь по закону или специальному правилу, в случае возникновения состояний, представляющих непосредственную угрозу их жизни или требующих срочного медицинского вмешательства (последствия несчастных случаев, травм, отравлений). Плановая медицинская помощь, как у же

отмечалось, иностранным гражданам оказывается на платной основе. Этим же письмом Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации предписывает учреждениям здравоохранения субъектов Российской Федерации учесть данные обязанности при организации своей работы.

Федеральные и региональные программы в сфере медицинской помощи и охраны здоровья почти всегда рассчитаны исключительно на граждан. Например, Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2009 г. N 811 г. Москвы «О Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2010 год» определяет виды и условия оказания медицинской помощи, нормативы объема медицинской помощи, нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевые нормативы финансового обеспечения, порядок и структуру формирования тарифов на медицинскую помощь, а также предусматривает критерии качества и доступности медицинской помощи, предоставляемой гражданам Российской Федерации на территории РФ бесплатно.

Трудовые права иностранных работников

В Российской Федерации трудовые права в общем виде закреплены в Конституции, а подробно регламентируются в Трудовом кодексе. Ст. 11 Трудового кодекса устанавливает правило действия трудового законодательства в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства: «на территории Российской Федерации правила, установленные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, распространяются на трудовые отношения с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, организаций, созданных или учрежденных иностранными гражданами, лицами без гражданства либо с их участием, международных организаций и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации». Особенности участия в трудовых отношениях иностранцев описываются

Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Ст. 13 этого закона, определяющая условия и порядок участия иностранного гражданина в трудовых отношениях на территории Российской Федерации, описана в Главе 2.

В июне 2010 г. были внесены изменения (132,133) и введено понятие «высококвалифицированный специалист». Высококвалифицированным специалистом считается «иностранец, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в размере двух и более миллионов рублей за период, не превышающий одного года». Также был создан новый механизм легализации иностранных граждан, работающих у физических лиц: выдача специального «патента». Привилегии, установленные для высококвалифицированных специалистов-иностранцев, имеют исключительно экономическое значение (привлечение специалистов для развития государственной экономики) и не распространяются на иностранных граждан, находящихся в уязвимом положении. Эта норма, как представляется, является частью экономической, а не социальной политики.

Патент как средство легализации мигрантов в частном секторе

Введение «патента», по замыслу законодателей, должно облегчить процесс трудоустройства и законного пребывания для большого числа иностранных граждан. Выдача патента введена с 1 июля 2010 года. Граждане Российской Федерации имеют право нанимать по трудовому договору или гражданско-правовому договору на выполнение работ (оказание услуг) для личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, иностранных граждан. Иностранец обязан иметь патент. Наличие патента и квитанции об уплате налога подтверждают право на работу у физического лица и законное нахождение иностранного гражданина на территории Российской Федерации. Если срок действия патента истек

или не был оплачен налог за следующий месяц, то иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение 15 дней. Эти 15 дней он находится на территории РФ на законных основаниях.

На практике пока сложно оценить роль введения этого механизма, хотя, по информации начальника управления Федеральной миграционной службы (УФМС) по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Елены Владимировны Дунаевой, с июля по декабрь 2010 г. патенты оформили приблизительно 8000 иностранных граждан.¹⁹

Представляется, что основная цель введения патента — это авансовая уплата налога государству (иными словами — форма платных услуг), а не соблюдение прав трудовых мигрантов, поскольку наличие патента не может обеспечить ни надлежащее оформление договоров в частном секторе, ни их соблюдение контрагентами — гражданами РФ. Введение патента направлено на решение проблемы «неформального» трудоустройства, распространённого среди мигрантов. Среди прочего, эта проблема связана со сложностью административных процедур оформления документов, позволяющих осуществлять трудовую деятельность. На практике, однако, новая процедура может стать дополнительным основанием для злоупотреблений. Так, уже вскоре после введения нового института УФМС потребовал, чтобы гражданин Таджикистана оформил патент (и оплачивал пошлину 1 000 рублей каждый месяц), несмотря на то, что у него уже было разрешение на работу. Мигрант обратился в АДЦ «Мемориал». При этом в законодательстве патент и разрешение на работу рассматриваются как альтернативные механизмы; то есть, при оформлении разрешения на работу гражданин не обязан оформлять ещё и патент.

Право на образование

Право на образование также гарантируется Конституцией РФ как право каждого. В Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования в целях ликвидации или предупреждения дискриминации в сфере образования

установлена обязанность государств предоставлять иностранным гражданам, проживающим на их территории, такой же доступ к образованию, что и своим гражданам.²⁰

К сожалению, доступ к образованию на национальном уровне для иностранных граждан и лиц без гражданства, а также для лиц, по тем или иным причинам не имеющих документов, значительно затруднен или невозможен. В преамбуле действующего Закона «Об образовании»²¹ в понятие «обучающиеся» входят только «граждане» («Под образованием в настоящем Законе понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)»). Это соответствует и сложившейся правоприменительной практике отказа иностранным гражданам, лицам без гражданства и детям, не имеющим документов, в приёме в общеобразовательные учреждения.

Например, прием детей в первый класс осуществляется в соответствии с законами Российской Федерации «Об образовании», «О гражданстве Российской Федерации», а также Типовым положением об общеобразовательном учреждении и Уставом общеобразовательного учреждения.

Общие положения приема:

в школу принимаются дети, которым к 1 сентября исполняется 6 лет 6 месяцев, годные по состоянию здоровья обучаться в школе. Количество классов и их наполняемость устанавливаются государственным образовательным учреждением по согласованию с учредителем в пределах квот, установленных лицензией на право ведения образовательной деятельности. Для приема в школу необходимо подать следующие документы:

1. Заявление родителей;
2. **Копию свидетельства о рождении;**
3. Медицинскую карту с обязательной записью, что ребенок может посещать массовую общеобразовательную школу;
4. Копию страхового полиса.
5. **Справка о регистрации;**
6. **Копия вкладыша о гражданстве;**

7. Копию паспорта одного из родителей со страницей регистрации.²²

Таким образом, принимаются только граждане Российской Федерации, имеющие регистрацию по месту жительства. Кроме того, регистрация в Санкт-Петербурге должна быть хотя бы у одного из родителей.

Несмотря на то, что вынесенный на общественное обсуждение проект нового закона «Об образовании в Российской Федерации»²³ предусматривает отказ от термина «гражданин» и замену его термином «обучающийся» («обучающийся — лицо, зачисленное в установленном порядке в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, или заключившее в установленном порядке договор на получение образовательных услуг и осваивающее образовательную программу, программу профессионального обучения» (ст. 2 проекта)), в котором нет упоминания о гражданстве, представляется, что изменение практики реализации права на образование для иностранных граждан требует принятия специального акта, регламентирующего порядок принятия детей иностранных граждан и лиц «без документов».

в) Государственные органы, ответственные за реализацию прав в социально-экономической сфере: проблемы исполнения

Предполагается, что выполняя свои обязательства в рамках МПЭСКП, государство должно предпринимать как законодательные, так и политические меры для эффективной реализации социально-экономических и культурных прав. Российским правительством предпринимались попытки улучшения ситуации, что нашло отражение в затянувшемся процессе разработки и реализации административной реформы, которая до сих пор не завершена. В основе концепции реформы лежат представления даже не о социальном, а о «сервисном» государстве (оказывающим услуги собственным гражданам), что не вполне соответствует российской правовой действительности. Реализация социально-экономических прав при такой системе выступает в качестве «государственной услуги», а граждане — в качестве «получателей услуги»,

обладающих правами требования в отношении качества и сроков оказания той или иной услуги (например, регистрация в очереди на улучшение жилищных условий и выплата пособия матери). Почти все функции государственных органов в результате реформы приравниваются к услугам, что, по мнению разработчиков реформы, должно привести к повышению качества обслуживания населения. Кроме того, вводятся понятия «электронные услуги» и «принцип одного окна» для упрощения порядка доступа граждан к государственным ресурсам. Например, создан специальный портал <http://www.gosuslugi.ru/ru/>, содержащий информацию обо всех государственных услугах (медицинских, социальных, правоохранительных, транспортных, природоохранных и многих других), с детальной регламентацией каждого действия государственных служащих и сроков их осуществления. Цели реформаторов — «прозрачность» работы государственных органов, борьба с коррупцией, ускорение сроков рассмотрения обращений — необходимы и разумны, но реализация, как это обычно происходит, не только замедляет достижение результата, но и искажает изначальные благие намерения. В реальности существуют, с одной стороны, подробная регламентация услуг по выплате пособий и «материнских капиталов», с другой — отказ регистрировать ребенка по месту жительства матери и невозможность получить гарантированную государством поддержку материнства и детства. Так случилось в одном из цыганских поселений на Северо-Западе (Новгородская область): зарегистрировать ребенка и получить пособия удалось только после направления письменного ходатайства главе местной администрации от АДЦ «Мемориал». К тому же, часто реализация «прогрессивных» законодательных норм в социальной сфере приводит к «обратному эффекту». Так, в результате очередных изменений в регулировании деятельности школ Санкт-Петербурга (как учреждений, оказывающих государственные услуги в сфере образования) был введён «рыночный» принцип оплаты дополнительных уроков. Это привело к отмене льгот, установленных для детей-инвалидов. Такие «контрасты» свидетельствуют

о непонимании существа социально-экономических правоотношений, об «электронной форме» без содержания. Они не позволяют говорить об эффективном управлении и ставят реализацию социально-экономических прав целых групп населения в зависимость от формальных условий. Этим «охотно» пользуются, например, школы, не принимая детей без набора определенных документов, проблемы с получением которых очень часто возникают у цыган. Таким образом, формальные требования, не имеющие сами по себе дискриминационного характера, фактически становятся инструментом дискриминации и ограничения доступа цыганских детей к образованию и к социальным услугам. Европейский Суд трактует такое положение вещей как *«косвенную дискриминацию»*.

г) Сложность административных процедур и формальные основания для отказа в реализации социально-экономических прав

Как очевидно из приведённых примеров реализации норм национального законодательства, административные процедуры и «внутренние инструкции» ответственных за оказание социальных услуг органов в большинстве случаев перекрывают возможность реализации социально-экономических прав.

Наиболее ярким примером «административного барьера», касающегося почти всех групп населения, является институт постоянной и временной регистрации по месту жительства, — непреодолимое препятствие для реализации почти всех социально-экономических прав. Этот барьер касается как граждан РФ, прибывших из других регионов, так и лиц, не имеющих постоянного места жительства, детей, не имеющих документов, иностранных граждан и лиц без гражданства.

При введении этого института провозглашалось его принципиальное отличие от института «прописки» советского времени, о смене разрешительного порядка уведомительным. Конституционный Суд неоднократно заявлял, что регистрация является, по существу, лишь способом учета граждан на территории России и

носит уведомительный характер, отражая факт нахождения их по конкретному месту жительства (пребывания). Суд также указал, что отсутствие прописки не может являться основанием для ограничений прав и свобод.²⁴ Но реализация правил регистрации привела к тому, что этот административный инструмент вышел далеко за пределы простого уведомления государства о месте нахождения того или иного лица. Можно говорить даже о том, что наличие или отсутствие регистрации во многих случаях стало новым способом дискриминации, жертвой которой стали наименее благополучные группы населения, так как регистрация требуется для реализации права на медицинскую помощь, на образование, на получение пособий и пенсий, — практически во всех социально-экономических сферах. Вернуть регистрацию в русло политики правового и социального государства призваны последние изменения, роль и результаты которых пока сложно оценить. Изменения вводятся Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. N 885 «О внесении изменений в Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации». С 1 января 2011 года заявление о регистрации по месту жительства можно будет подать через Интернет, в упрощённом порядке. Несмотря на в целом позитивную направленность изменений, нет никаких гарантий того, что уведомление о регистрации даже по новому порядку перестанет быть обязательным требованием для реализации прав и исчезнет из списков «обязательных документов», установленных государственными органами для реализации социальных услуг.

Социально-экономические права чаще всего нарушаются в отношении наиболее уязвимых групп населения, в том числе и в отношении жертв структурной дискриминации, в основе которой часто лежит принадлежность к национальным меньшинствам. Как уже было показано на примере постоянной регистрации, такие формальные условия для доступа к реализации социально-экономических прав часто фактически являются неким «цензом», преодолеть который не могут именно те, кто больше всего нуждается в социальной

защите. Не имеющие в собственности или в пользовании жилое помещение люди, как правило, не имеют и постоянной регистрации, а следовательно — не учитываются в качестве «нуждающихся в улучшении жилищных условий». Они также испытывают трудности в оформлении пособий, практически лишены бесплатной медицинской помощи. Таким образом, дискриминационное отношение со стороны государственных органов, оказывающих социальные услуги, лишает фактически возможности реализовать социально-экономические права. Примером отношения государственных органов и служб к реализации социально-экономических прав иностранных граждан, лиц без гражданства, национальных меньшинств, испытывающих трудности с получением личных документов, может служить любое обращение к социальным службам во всех сферах (здравоохранение, образование, социальное обеспечение). Так проявляется дискриминационное отношение к указанным группам населения, усугубляемое ещё и тем, что все дискриминируемые категории и так живут в крайне тяжелых социально-экономических условиях. Неспособность дискриминируемых групп к самостоятельной реализации своих прав и нежелание государственных органов предпринять позитивные меры по их интеграции приводит к тяжелым и часто необратимым социальным последствиям.

1. Ч.2 ст.2 МПЭСКП

2. Согласно ст. 11 Конвенции МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах (Дополнительные Положения) 143/1975, «работник-мигрант» означает «лицо, которое мигрирует или мигрировало из одной страны в другую с намерением получить работу, иначе чем на собственный счет, и включает всякое лицо, допускаемое в соответствии с законом в качестве работника-мигранта».

3. Текст Декларации доступен на сайте Совета Европы: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1691607&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

4. Замечание Общего порядка № 15, параграф 2.

5. Замечание Общего порядка № 15, параграф 1.

6. Замечание Общего порядка № 14 (2000). Право на полное осуществление права на здоровье (параграф 44а) E/C/12/2000/4/.

7. <http://www.vipgroup.net/certificate/about.php>.

8. См. Замечание Общего порядка № 14 (2000), параграф 43.

9. D.H. and Others v. the Czech Republic [GC], no. 57325/00, ECHR 2007-XII.

10. Sampanis and Others v. Greece, no. 32526/05, 5 June 2008.

11. Oršuš and Others v. Croatia [GC], no. 15766/03, 16 March 2010.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. N 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура».

13. В АДЦ «Мемориал» обратилась жительница Петрозаводска (центр Республики Карелия Северо-Западного региона), переехавшая с мужем из Республики Дагестан. Несмотря на то, что муж заявительницы страдает открытой формой туберкулёза, которым он заразился, оказывая медицинскую помощь в больнице, и в семье двое малолетних детей, городская администрация не предоставляла жильё, а попытки обжаловать бездействие в суд приводит к потере времени – судебные разбирательства в отношении государственных органов тянутся годами. При этом, со слов заявительницы, ей не раз приходилось слышать в свой адрес высказывания чиновников о том, чтобы они «уезжали домой» — в южный регион, откуда прибыла семья заявительницы.

14. «В Санкт-Петербурге 13 января 2008 года около 6 часов утра в бытовке произошел пожар, причиной которого стали электрочайник и газовая горелка, которая использовалась в качестве плитки. В результате от угарного газа погибли семь человек — граждан Узбекистана, работавших на стройке» (<http://www.fontanka.ru/2010/11/10/073/>).

15. Обращение семьи Александровых в АДЦ «Мемориал», 2010 г.

16. См. Замечание Общего порядка № 19 (2007 г.), Право на социальную защиту (ст. 9).

17. Замечание Общего порядка № 19, параграф 31.

18. Ссылка на статистику – в репортаже:

<http://www.tv100.ru/news/view/31166/>

19. Газета «Санкт-Петербургские ведомости», 2 декабря 2010 г.

20. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования, ст. 3 п. е).

21. Закон Российской Федерации «Об образовании», 10 июля 1992 г. № 3266-1 (с учетом изменений от 29 декабря 2010 г.).

22. Информация о порядке приёма размещена на сайте одной из школ Санкт-Петербурга: http://school497.spb.ru/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=49&Itemid=96; такой же список документов предусмотрен почти во всех школах города и региона.

23. <http://zakonoproekt2010.ru/edu/01-12-2010>

24. Например, в Постановлении от 2 февраля 1998 г., Определении от 28 марта 2003 г. N 102-О, от 29 мая 2003 г. N 209-О, от 16 октября 2003 г. N 334-О.

2. Нарушения прав и дискриминация трудовых мигрантов

Положения ст. 2 Всеобщей Декларации прав человека, ст. 2 МПЭСКП и ст. 14 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод содержат общее обязательство о недопустимости какой бы то ни было дискриминации, в том числе и по признаку гражданства и национальной принадлежности. Для государств — реципиентов мигрантов это приобретает особое значение. Россия является крупнейшим центром миграции в Восточном полушарии.²⁵ По данным Международной организации по миграции (МОМ, 2008), около половины прибывших в Россию не имели стабильной занятости на родине.²⁶ По словам специалистов, около 40–50% иммигрантов можно отнести к группе крайне бедных, так как их доходов в родных странах не хватало даже на пропитание и предметы первой необходимости.²⁷ Такая миграция носит ярко выраженный вынужденный характер и зачастую нелегальна.²⁸

В России мигранты часто становятся объектом открыто враждебного отношения со стороны населения, что создает среду, способствующую нарушениям их социально-экономических прав. Важно иметь это в виду при рассмотрении конкретных социально-экономических проблем, с которыми сталкиваются мигранты. В последние месяцы и годы мигранты часто подвергаются нападениям неонацистских групп, в то время как государственные органы редко считают своей обязанностью поддерживать и защищать жертв. Яркий пример подобного отношения — нападение националистов на граждан Таджикистана в Санкт-Петербурге, задокументированное АДЦ «Мемориал».

В АДЦ «Мемориал» обратились братья Ю. (Фариддун, Фирдавс, Фируз, Фуркат), граждане Таджикистана, подвергшиеся нападению вооруженных националистов. Один из братьев получил серьезные ножевые ранения и остался жив только благодаря тому, что успел вызвать на помощь братьев, которые и спасли его от вооруженных агрессоров. С самого начала расследования этого факта сотрудники правоохранительных органов не осуществляли всех необходимых действий для расследования

преступления на почве ненависти, несмотря на его крайне высокую общественную опасность; напротив, они пытались собрать доказательства вины самих жертв — иностранных граждан. 11 декабря около 10 часов утра Фирдавс шёл на работу через Таврический сад (200-300 метров от Таврической улицы), а его младшие братья в это время были дома. Навстречу ему шли четверо радикальных националистов, наци-скинхедов (трое мужчин около 20 лет и одна девушка, в черной одежде, в черных ботинках с белыми шнурками). Один из мужчин толкнул Фирдавса и остальные окружили его, стали кричать (называли Фирдавса «чурка»), а затем девушка плюнула жвачкой в Фирдавса. После чего все четверо набросились на него и стали избивать. У нападавших были при себе нож и кастет. Прохожие видели происходившее, но не вмешивались; только одна женщина пыталась остановить насилие, призывала бросить оружие, но безуспешно. Фирдавс отправил «маячок» с просьбой перезвонить на номер телефона своего брата. Его брат сразу же перезвонил ему. Фирдавс прокричал, что его убивают в парке, после чего братья выбежали ему на помощь. Добежав до парка, они увидели брата, лежащего на земле в луже крови, и избивающих его нацистов. Один из нападавших сразу же бросился на младшего — Фурката, который вступил в драку. Фируз, который подбежал позже, увидел, что нападают на братьев и также бросился защищать их. Фуркат в это время пытался отбиться от вооруженного ножом агрессора, в результате один из нападавших нацистов тоже получил ранение. Затем братья понесли в поликлинику тяжело раненного Фирдавса. Он истекал кровью, имел ножевые ранения в глаз, в грудь и в плечо, сотрясение мозга, ушиб почки, травмирован лоб, что подтверждается медицинскими документами. Дежурный врач осмотрел Фирдавса, нашел семь тяжелых ранений, признал, что жизнь пациента в опасности и вызвал скорую помощь. Фирдавса доставили в больницу, куда, как выяснилось, доставили и нападавших. В это время братьев Фируза, Фариддуна и Фурката отвезли в отделение милиции. Фуркату было предъявлено обвинение в нанесение тяжких телесных повреждений. Его задержали на 5 суток, позднее выпустили, но еще несколько дней удерживали его документы. При этом ни в декабре 2010 г., ни в январе 2011 г. обвинение националистам-агрессорам, покушавшимся на

убийство Фирдавса и нанесшим ему опасные для жизни ранения, предъявлено не было. Раненного Фирдавса выписали из больницы через 3 дня (14 декабря), хотя его состояние требовало дальнейшего стационарного лечения, что подтверждается медицинскими документами (например, швы с глаза были сняты только на 8-й день). У Фирдавса наблюдались проблемы со зрением, нарушения в дыхании (травмы носа), сотрясение мозга, шок. 24 декабря Фирдавс посетил окулиста, который засвидетельствовал травматическое состояние глаза, отёк, который создает ограничение трудоспособности. В больнице Фирдавса навещал четвертый брат Фариддун (он отпросился с работы, о чем имеется свидетельство у работодателя; в день происшествия он работал в другом месте). Нацисты, которые находились в больнице в соседней палате, указали на него как на нападавшего. Прямо в больнице сотрудники правоохранительных органов задержали Фариддуна, надели на него наручники и доставили в отделение милиции.

В отделении милиции Фариддуна стали избивать в присутствии напавших на Фирдавса нацистов. Сотрудники милиции пытались добиться от него признания участия в драке, несмотря на то, что у него было алиби. На следующее утро его отпустили. Позднее (в 2011 г.) в отношении Фируза и Фариддуна было еще и выдвинуто обвинение в административном правонарушении; будто бы они ругались в этот день в центре города (на Литейном проспекте). Обвинение настолько явно надуманное, что есть основания добиваться признания вины в превышении должностных полномочий теми, кто его выдвинул. В настоящее время дело расследуется. Всем братьям оказывается помощь адвокатов, возможно, им удастся добиться возбуждения дела против националистов-агрессоров, тем самым доказав, что братья были вынуждены защищаться.

Трудовые мигранты часто вынуждены мигрировать в силу социально-экономических причин. Главной их целью является поиск работы в государстве пребывания. Они страдают от многочисленных нарушений трудовых прав со стороны работодателей, фирм-посредников и прочих недобросовестных субъектов трудовых отношений. Кроме того, для легального осуществления трудовой деятельности иностранные граждане должны выполнить все административные требования страны

пробывания, что также создает многочисленные трудности и провоцирует злоупотребления. В настоящем отчете рассматриваются лишь некоторые проблемы, с которыми сталкиваются иностранные граждане, пытаясь реализовать свое право на труд и иные социально-экономические права в Российской Федерации.

Система квот и проблема легального статуса

Действующий Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан», устанавливающий квоты на мигрантов, исходит из необходимости защиты отечественного рынка труда. Квоты ежегодно утверждаются Правительством Российской Федерации по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Квоты учитывают демографическую ситуацию в соответствующем субъекте Российской Федерации (городе, республике) и возможности данного субъекта по обустройству иностранных граждан. Первоначально система квот распространялась только на граждан, прибывающих в визовом порядке. Квоты для иностранных граждан, прибывающих в безвизовом порядке, были введены с 2007 года. С 2008 года при выдаче разрешений на работу начали учитывать профессии и квалификации, необходимые российской экономике. Заявки для определения квот принимаются не позднее 1 августа предыдущего года. В свою очередь, региональные власти собирают заявки от участников экономического оборота, которые должны подать заявку на следующий год до 1 мая текущего года. В последние годы Правительство Российской Федерации постоянно сокращает квоты на иностранных работников. Согласно Постановлению Правительства N 895 от 12 ноября 2010 года, потребность России в трудовых мигрантах в 2011 году составит 1,7 миллиона человек. Это примерно на 200 тысяч меньше, чем в 2010 году. Из них более всего будет привлечено рабочих, занятых на горных, горно-капитальных и на строительно-монтажных и ремонтно-строительных работах. Этой категории будет выдано более 530 тысяч разрешений на работу. Второе место по численности занимают неквалифицированные рабочие — 388,6

тысячи разрешений. И на третьем месте — 109,5 тысячи разрешений — это руководители учреждений, организаций, предприятий.²⁹ Теперь Министерство здравоохранения и социального развития, исходя из потребностей конкретных регионов, должно издать приказ о распределении квоты по регионам. Проект приказа уже готов и сейчас проходит согласования в заинтересованных ведомствах. В нем большинство регионов потеряли часть прошлогодней квоты. «Снижение количества привлекаемых из-за рубежа работников объясняется тем, что в июле 2010 года введены новые механизмы привлечения иностранцев — патентная система для работников, приезжающих для трудоустройства у физического лица, а также приглашение иностранных граждан — высококвалифицированных специалистов, на которых не распространяются квоты», — поясняет директор департамента занятости и трудовой миграции Минздравсоцразвития.³⁰

Специалисты выражают недовольство системой квот в целом. Она не основывается на реальной необходимости защитить отечественный рынок труда и не позволяет адекватно оценить потребность в найме иностранцев, т.к. в момент подачи заявки лишь наиболее крупные работодатели могут предсказать свою потребность в работниках на следующий год. Недостатки системы квот признают и руководители государственных органов: «Когда речь идет о крупном бизнесе и тысячах привлекаемых работников, система квотирования должна работать, — сказал К.Ромодановский, глава Федеральной миграционной службы, — но в ситуации с малым и средним бизнесом необходим более гибкий подход».³¹ Наконец, по сути, эта система не только не устраняет нелегальную иммиграцию, но и способствует ей. Квоты, как правило, заканчиваются на четвертый месяц, и, начиная с мая очередного года, практически каждый въезжающий на территорию России трудовой мигрант уже не имеет возможности легализоваться. Правозащитными организациями высказываются предложения отменить систему квот, оставив за государством лишь функцию регулирования отношений

иностранных работников и их работодателей, при которой и работодатель, и иностранный работник несли бы повышенное бремя ответственности за соблюдение трудовых договоров.

Отсутствие поддержки со стороны государств гражданства

Ещё одним фактором, усугубляющим тяжёлое положение трудовых мигрантов, является отсутствие дипломатических представительств государств гражданской принадлежности трудящихся мигрантов. Несмотря на то, что Санкт-Петербург — второй по численности населения город России, принимающий значительную долю мигрантов из стран СНГ, в городе отсутствуют консульские представительства Узбекистана, Таджикистана или Кыргызстана. В случае утраты документов или возникновения иных проблем граждане этих государств вынуждены ехать в посольства в Москву, поскольку консульскими правилами установлено требование личного присутствия заявителя. При этом, во-первых, иностранный гражданин рискует быть задержанным сотрудниками российских правоохранительных органов при проезде в Москву. Во-вторых, мигранты вынуждены тратить деньги на билет, зачастую находясь в крайне тяжёлом материальном положении. В целях безопасности иностранные граждане часто просят сотрудников АДЦ «Мемориал» сопровождать их при поездке в их консульства, т.к. документы иностранных граждан были изъяты работодателем, а заработная плата в течение длительного времени не выплачивалась. Следует отметить, что в России без личного документа невозможно купить билет на поезд или самолет. Отсутствие представительств указанных стран в Санкт-Петербурге является постоянным объектом критики в адрес среднеазиатских представительств со стороны МИД РФ и УФМС РФ.³²

Следует отметить в целом отсутствие необходимой социальной и юридической помощи со стороны государств гражданства. Часто обращения граждан в представительство своего государства так же затруднено и связано с формальными трудностями, как и обращения в российские государственные органы. При этом, согласно Венской конвенции о консульских

отношениях, одна из основных функций любого консульского учреждения — «оказание помощи и содействия гражданам (физическим и юридическим лицам) представляемого государства». Представительства указанных государств часто не проявляют должной заботы в отношении своих граждан, оказавшихся в тяжёлой ситуации на территории Российской Федерации. Это касается не только случаев, требующих социальной и материальной помощи, но и трудностей с оформлением необходимых документов. Отсутствие у трудовых мигрантов возможности получить правовую поддержку и помощь своих национальных консульств по месту временного проживания вместе со злоупотреблениями их статусом и бесправным положением со стороны работодателей приводит к возникновению полукриминальных структур, скрывающихся под маской «национальных диаспор» и представляющихся «почетными консулами». Данные структуры не только не оказывают легальной поддержки, но и осуществляют мошеннические действия.

Самида А. обратилась за консультацией к юристу Санкт-Петербургской региональной общественной организации соотечественников Узбекистана «УМИД» после удержания ее паспорта недобросовестным работодателем. Она была вынуждена уплатить 8 тыс. рублей без всякого договора об оказании консультационных услуг. Юридической поддержки Самада не получила и ей даже не рекомендовали написать заявление в милицию. По словам генерального консула Республики Узбекистан З.Н.Каюмова, РОО «УМИД» также занимается подделкой сертификатов на возвращение на родину, удостоверяющих личность граждан Узбекистана в случае утери паспорта. В отношении граждан Узбекистана, задержанных с фальшивыми сертификатами в аэропорту «Пулково-2», возбуждаются уголовные дела.³³

Проблемы оформления документов для иностранных граждан: нелегальные фирмы-посредники, нарушающие права человека

Система квотирования и сложность получения разрешения на работу и разрешения на временное пребывание приводят к тому, что трудовые мигранты, вместо того чтобы

получить эти документы в УФМС, обращаются в фирмы-посредники. Эти фирмы занимаются постановкой иностранных граждан на миграционный учет, берутся оформлять им разрешение на работу, содействовать в прохождении медицинской комиссии и т.п., хотя закон предписывает обращение в УФМС напрямую. Таким образом, деятельность этих фирм непрозрачна и не вполне законна; и хотя в людных местах (например, в метро) постоянно передают объявления, предостерегающие мигрантов от услуг подобных посредников, эти фирмы продолжают свою деятельность. Так, среди прочих, в Санкт-Петербурге действуют ООО «Законное право», ООО «Право», ООО «Возрождение», ООО «Новый свет», ООО «Иностранец», ООО «Единство». Можно выделить несколько причин, по которым трудовые мигранты попадают в сети таких фирм:

- малограмотность мигрантов, отсутствие у них достаточных языковых навыков и отсутствие первичных (элементарных) правовых знаний;
- отсутствие необходимой, широко доступной и достаточной официальной информации, предоставляемой уполномоченными государственными органами, которая должна помочь трудовым мигрантам сориентироваться в ситуации и с наименьшими трудностями интегрироваться в социальную и трудовую среду; до сведения иностранных граждан в нужном объеме не доведены требования российского миграционного законодательства, законный (официальный) порядок получения документов, необходимых для легальной работы, основы трудового законодательства и т.п.;
- широкая рекламная кампания фирм-посредников, вводящих в заблуждение своей «причастностью» к официальным службам помощи мигрантам (путем использования названия «городская», а также официальной государственной и городской символики), завлекающая прибывших трудовых мигрантов обещаниями быстро, без очереди и с гарантией оформить необходимые документы: временную регистрацию, медицинские книжки, разрешения на работу и др.;
- нередко «рекламой» услуг посреднических фирм становятся советы «хороших» знакомых, друзей или земляков, которые, как они утверждают, уже пользовались услугами этих фирм.³⁴

Одним из главных факторов процветания фирм-посредников является сложность административных процедур по легальному оформлению документов (очереди в УФМС, необоснованные отказы, навязывание дополнительных услуг).

Неудивительно, учитывая перечисленные выше причины, что мигранты обращаются за «помощью» в получении документов в навязчиво рекламирующиеся фирмы, предлагающие срочно оформление разрешения на работу и годовой регистрации в Петербурге. Схема деятельности таких фирм выглядит следующим образом. При первом визите в офис мигранту обещают за короткий срок (порядка 14 дней) оказать помощь в: постановке на миграционный учет, прохождении медицинской комиссии, необходимой для оформления разрешения на работу, заключении трудового договора с работодателем, оформлении разрешения на работу в УФМС. Стоимость услуги варьируется от 11000 до 16000 руб. (от 275 до 400 евро), что включает стоимость государственной пошлины, перевода паспорта на русский язык, «помощи» в прохождении медкомиссии, оформления трудового договора «с работодателем, готовым платить за Вас налоги», и собственно плату за оформление разрешения на работу или годовой регистрации (около 5500 рублей). От клиента требуется только авансом заплатить всю указанную сумму денег и впоследствии лично получить в УФМС разрешение на работу. В случае согласия мигранту предлагается сразу же внести деньги и подписать договор об оказании услуг, который не соответствует требованиям российского законодательства и недействителен с момента его заключения, как показано ниже. Согласно условиям договора, фирма оказывает только консультационные услуги и не несет ответственности за свои действия. Кроме того, в текст договора вставлен акт об оказании услуги («консультации»), под которым также предлагается расписаться. Возможности же ознакомиться с подписываемым договором клиенту не предоставляется, и он остается уверен в том, что через 2-3 недели ему позвонят и попросят забрать уже готовый документ.³⁵

Возможны несколько сценариев дальнейших действий незаконных фирм:

1) Выполнение услуг затягивается, и

иностранным гражданам приходится выехать за пределы России, чтобы не стать нарушителями миграционного законодательства. Чаще, однако, мигранты, потратившие все свои деньги на псевдоюридическую помощь, не могут найти денег на отъезд. Таким образом, они становятся нелегалами.

2) Обратившимся оформляются фиктивная постановка на миграционный учет и поддельные разрешения на работу вместе с фальшивыми медицинскими книжками, которые при проверке через официальный сайт УФМС по Санкт-Петербургу оказываются недействительными. В этом случае иностранные граждане рискуют в любой момент быть задержанными представителями уполномоченных государственных органов и привлеченными к установленной ответственности, в том числе уголовной. Они также могут стать объектом неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов, включая вымогательство и насилие.

3) У иностранных граждан изымаются на хранение паспорта на момент оказания услуг. В этом случае мигранты становятся чрезвычайно уязвимыми перед любыми проверками и действиями сотрудников милиции.

Все эти сценарии наиболее частым результатом имеют одно: иностранный гражданин переходит на нелегальное положение.

Возможен, однако, и другой результат. Фирмы-посредники оформляют действительные разрешения на работу, что свидетельствует о том, что, несмотря на уверения УФМС, не только эта государственная структура может выдавать подлинные документы иностранцам. Очевидно, существует неофициальная связь, позволяющая получать действительные документы через негосударственные фирмы-посредники, как-то связанные с УФМС.

Обращения мигрантов к фирмам-посредникам и людям, представляющим их работниками, носят массовый характер: подавляющая часть трудовых мигрантов, опрошенных экспертами АДЦ «Мемориал», получила разрешительные документы — действительные или фальшивые — через подобные конторы.

Юридическое сопровождение и ускоренное оформление документов без очередей и проволочек стоит в 2,5 — 3 раза дороже, чем это обошлось бы мигранту, если бы он оформлял документы самостоятельно в УФМС (в этом случае пришлось бы заплатить государственную пошлину за разрешение на работу (2 000 руб.) и пройти платный медосмотр (около 2 500 — 3 000 руб.)).

Зеветдин С., гражданин Узбекистана, прибыл в Санкт-Петербург в июне 2009 г. и сразу же оформил уведомление о постановке на миграционный учет. В начале августа он обратился в фирму юридического сопровождения «Единство» (Невский проспект, 44), где ему пообещали оформить в течение 2 недель и разрешение на работу и годовую регистрацию в Санкт-Петербурге за 11 тыс. рублей. В телефонном разговоре менеджер заявила, что «тесно сотрудничает с УФМС» и «до 50% вносимой суммы перечисляется соответствующим государственным органам». После оплаты «услуг» фирма не поддерживала никакой связи со своими клиентами, а уже когда закончился срок действия временной трехмесячной регистрации в Санкт-Петербурге, менеджер сообщила мигрантам, что фирма не смогла вовремя подать документы в УФМС и теперь им требуется вернуться в Узбекистан, затем въехать в РФ заново и уже с новой миграционной картой обратиться к фирме «Единство». На требования обманутых людей вернуть деньги менеджер заявила, что это невозможно — «кризис». Зеветдин не смог найти деньги на отъезд, утратил легальный статус, незаконно работает в одном из сел Ленинградской области на отделке квартир.

15 февраля 2010 г. гражданка Узбекистана Гуласал Э. обратилась в фирму «Законное право» с просьбой оказать ей содействие в получении разрешения на работу. Гуласал было обещано, что разрешение она получит через 14 рабочих дней. Она заплатила фирме 11 500 рублей (5 500 рублей за оказание услуг, 3 000 рублей за помощь в прохождении медицинской комиссии без очереди, 2 000 рублей государственной пошлины и 1 000 рублей за оформление трудового договора). Гуласал подписала договор об оказании соответствующих услуг. Сроки оказания данных услуг все время отодвигались фирмой; только 15 марта Гуласал известили о необходимости перевода паспорта на русский язык. Затем ей сообщили, что 30 марта она может забрать свое разрешение на работу в УФМС. Однако работники УФМС отказали

Гуласал в выдаче разрешения, указав, что никаких документов на ее имя в УФМС не подавалось. В результате Гуласал пришлось выехать в Узбекистан.

Бахтиёр Х. и Хамид Р. отдали в ООО «Законное право» по 11 000 руб. за оформление разрешений на работу, заключив соответствующие договоры 6 марта 2010 г. Менеджер Юлия Топалова заверила клиентов, что оплаченный «медосмотр» не требует даже личного участия в нем мигрантов и к середине апреля разрешения на работу будут готовы. Затем, после безуспешных попыток Бахтиёра и Хамида узнать что-нибудь о результатах работы фирмы, им было объявлено, что в начале мая им обоим требуется все-таки пройти медосмотр лично, а документы на оформление разрешений на работу даже не подавались в УФМС. 7 мая у обоих мигрантов истекли сроки временных регистраций, и теперь они вынуждены оставаться в одном из петербургских пригородов, скрываясь от милиции, без денег и надежды на трудоустройство и возвращение домой. Даже поездка в центр города для переговоров с обманувшей их фирмой для них невозможна.³⁶

Таким образом, соглашаясь на посредничество «юридических фирм», трудовой мигрант почти всегда рискует стать жертвой мошенников. Однако если он будет действовать по закону и обратиться непосредственно в УФМС, самостоятельно подготовит и подаст документы на разрешение на работу, самостоятельно пройдет медицинский осмотр, то и в этом случае будет вынужден воспользоваться услугами фирм-посредников в тех или иных случаях. Так, на прохождение медосмотра стоят особые очереди от посреднических организаций и работодателей; направления на осмотр выдаются на руки только представителям определенных фирм или отдельных лиц.

Обратившийся в АДЦ «Мемориал» гражданин Узбекистана Санжар Т. оформлял документы через фирму «Иностранец», но хотел самостоятельно получить в УФМС направление на медосмотр. Прохождение медосмотра без очереди стоит 3 000 руб. Клерк сказала ему, что направления забирает представитель фирмы и что на руки их обычно не выдают. Санжар назвал фирму «Иностранец», на что клерк ответила: «Мы с такой фирмой не работаем». Тогда Санжар назвал еще одну фамилию, клерк уточнила: «От Мазаевой?» Потом она позвонила той самой Мазаевой (видимо, еще одной посреднице) и

спросила, может ли она выдать направление на руки лицу, желающему подавать документы самостоятельно. Получив утвердительный ответ, она тут же распечатала направление, заполнила его и отдала Санжару.

Итак, в существующих условиях мигрант вынужден прибегать к полулегальному содействию «юридических фирм» и других посредников. Самостоятельно, законным образом, пройти в УФМС такие важные процедуры, как медицинский осмотр и подача документов практически невозможно. Именно поэтому тысячи людей, ежегодно приезжающих в Россию на заработки, постоянно обращаются за помощью в юридические компании, и зачастую единственной гарантией обретения мигрантами легального статуса становится «честное слово» мошенников. Попытки трудовых мигрантов получить обещанные фирмой документы или вернуть уплаченные за неоказанные услуги деньги оказываются, как правило, тщетными. Тактику уклонения от встречи с клиентами фирмы используют и в том случае, когда мигранты обращаются за помощью к правозащитникам. Так, например, менеджер и юристы фирмы «Иностранец» долгое время отказывались встретиться с сотрудниками АДЦ «Мемориал». Вместо представителей администрации офис АДЦ «Мемориал» от имени фирмы «Иностранец» посетили люди, представившиеся «адвокатской защитой бизнеса». Они заявили, что их задача состоит в надзоре за менеджерами нескольких подобных «Иностранцу» фирм и в решении конфликтных ситуаций, возникающих при работе этих фирм. Хотя «адвокатская защита бизнеса» и пообещала «навести порядок», ни к каким действиям в пользу обманутых мигрантов их посещение не привело.

Тот факт, что число фирм, открыто обещающих помощь мигрантам в получении документов, не уменьшается, говорит о том, что правоохранительные органы не предпринимают должных мер для пресечения этого бизнеса, для надзора за деятельностью этих агентств, преследования по закону и наказания за правонарушения. Есть, однако, и положительные факты. По ходатайству АДЦ «Мемориал» против фирм, объединенных общим брэндом «Иностранец», летом 2010 г. было заведено уголовное дело, а заявители были признаны потерпевшими. В настоящее

время заявления рассматриваются городской Прокуратурой, проводятся проверки в офисах фирмы.³⁷

Риски труда в «неформальном секторе»

В отношении труда в «неформальном секторе экономики» необходимо учитывать следующую международно-правовую рекомендацию: «Государствам-участникам надлежит принять необходимые законодательные и иные меры для максимального сокращения числа лиц, которые трудятся вне формального сектора экономики и, соответственно, не имеют никакой защиты. Эти меры должны обязать работодателей уважать трудовое законодательство и регистрировать нанятых ими лиц, с тем чтобы те имели возможность пользоваться всеми правами трудящихся, в частности правами, предусмотренными в статьях 6, 7 и 8 Пакта. *Эти меры должны учитывать тот факт, что лица, работающие в неформальном секторе экономики, делают это не по своему выбору, а чаще всего в силу необходимости обеспечить свое выживание»* (Замечания Общего порядка № 18 о праве на работу (ст. 6 МПЭСКП).

В рамках ООН в качестве одного из направлений деятельности Специального Представителя Генерального Секретаря в ходе исследований, связанных с бизнесом и правами человека, разрабатывается также концепция ответственности не только государств, но и частных компаний (в том числе и в соблюдении трудовых прав). Специальный Представитель будет представлять Совету по правам человека свой окончательный доклад (вместе с основополагающими принципами) в июне 2011 г., но сами принципы уже были единогласно приняты 18 июня 2008 г. в рамках документа «Защищать, уважать и помогать», предложенного Специальным Представителем.³⁸ Концепция подтверждает, что государства принимают на себя основную ответственность за защиту прав человека, но и компании должны всегда соблюдать права человека. В том случае, когда государство действует неэффективно и жертвы не имеют доступа к эффективной помощи, необходимо введение дополнительных механизмов воздействия на юридических лиц, нарушающих права человека.

Трудовые мигранты, утратившие в результате деятельности фирм-посредников легальный статус и не имеющие средств на отъезд в страну гражданства, тем не менее, вынуждены зарабатывать на жизнь. Поскольку законно трудоустроиться они не могут, то часто оказываются жертвами преступлений: незаконного лишения свободы (как правило, с изъятием и удержанием паспортов), принудительного труда, избиений и причинения вреда здоровью. Часто мигранты, надеясь на помощь «знакомых» в трудоустройстве, подвергают угрозе не только собственный заработок, но и жизнь и здоровье. Такие действия работодателей противоречат российскому законодательству, как и нормам трудового права ООН и МОТ.

В середине января 2010 г. строительная компания, провалившая все сроки сдачи элитного 16-этажного жилого комплекса «Сайма», принадлежащего ЗАО «Ленстройтрест» (Выборг, Ленинградская область), решила срочно закончить строительство, прибегнув к помощи криминальных посредников и дешевого труда мигрантов. Семеро граждан Узбекистана были приглашены на работу неким Русланом Вередюком, представившимся прорабом. «Прораб» предложил мигрантам в 25-градусные морозы устанавливать газоблочные перегородки, причем сумма оплаты составила бы 11 тыс. рублей на всю бригаду за один этаж. Ни контракта о трудоустройстве, ни временной регистрации, ни разрешения на работу в Ленинградской области оформлено не было. Недовольные условиями устного договора, через несколько дней мигранты заявили, что отказываются от работы. К тому же трое из них на улице были задержаны сотрудниками УФМС и оштрафованы за нарушение режима пребывания, а их паспорта были изъяты до выплаты штрафа в 5 тыс. рублей с человека. Р. Вередюк решил заставить своих подопечных работать. Ночью он, в сопровождении двоих псевдомилиционеров (крепких мужчин в камуфляжной одежде), ворвался на квартиру, куда поселил мигрантов. «Милиционеры» отняли у рабочих паспорта и мобильные телефоны, сопровождая свои действия угрозами и избиениями, а Руслан заявил, что свои документы, деньги и вещи мигранты получат назад только после выполнения всего объема работ на строительстве «Саймы». после чего удалился, заперев квартиру снаружи на амбарный замок. К счастью, одному из рабочих удалось спрятать свой мобильный телефон и

связаться с правозащитниками. После долгих переговоров бандит согласился вернуть четыре паспорта своим пленникам. После многодневного заключения, без денег и мобильных телефонов, со штрафными квитанциями на руках жертвы бандита трудовые мигранты покинули Выборг.

Кроме очевидно преступных «работодателей», которые напрямую замешаны в совершении злоупотреблений, часто иностранные граждане работают без официального договора, что приводит к невозможности привлечения к ответственности юридических лиц за заключение устной договорённости вместо оформления контракта.

В середине ноября 2009 г. в АДЦ «Мемориал» обратились за помощью 10 граждан Узбекистана и Таджикистана, которые работали на рыбообрабатывающем комбинате ООО «РОК-Балтика», расположенном в деревне Вистино Кингисеппского района Ленинградской области. В течение нескольких лет трудовые мигранты рекрутировались фирмами-посредниками — ООО «Виктория» и ООО «Продсервис» на работу в рыболовецком колхозе. Они разгружали трейлеры, сортировали улов, работали в консервном цехе, грузили и перевозили готовую продукцию. Фирма-посредник и рыбокомбинат не оформляли официальные договоры со своими работниками, ограничиваясь устными договорённостями о сдельной оплате. Иногда, для отчетности, с отдельными работниками заключались фиктивные договоры, в которых указывалась крайне низкая, «белая» заработная плата. По свидетельству работников рыболовецкого колхоза, в разное время на производстве трудилось до восьмидесяти трудовых мигрантов. В мае 2009 г. в колхоз приехали новые работники из Средней Азии. Они имели временную регистрацию и разрешения на работу в Санкт-Петербурге. Оказалось, что шести из них нужно разрешение на работу в Ленинградской области, и в мае они отдали паспорта на оформление этого разрешения секретарю рыбокомбината «РОК-Балтика». Она, в свою очередь, передала документы фирме «Продсервис». С июля 2009 г. эти люди оказались без личных документов. На ООО «Продсервис» было заведено уголовное дело и все связанные с ней документы, в том числе паспорта, были изъяты Управлением по борьбе с экономическими преступлениями (УБЭП), а руководство оказалось под следствием.

Однако работать на рыбокомбинат подопечные «Продсервиса» не прекратили: не получая зарплаты, они трудились по 12 часов в сутки, в основном в упаковочном цехе. Беспаспортные работники стали легкой мишенью для погранслужбы, милиции и УФМС. По 5-6 раз рабочие (как имеющие, так и не имеющие личных документов) были задержаны во время регулярных рейдов этих структур и были вынуждены платить штрафы по 2-2,5 тыс. рублей каждый раз. На постоянные просьбы выплатить заработанные деньги руководители рыбокомбината неизменно отвечали обещаниями рассчитаться «завтра», и мигранты продолжали работать. Рабский труд продолжался до 8 ноября 2009 г. Когда в очередной раз понадобилась помощь мигрантов в разгрузке трейлера, все 10 человек отказались работать, требуя возврата паспортов и выдачи зарплаты. В этот момент мигранты обратились в АДЦ «Мемориал». Оказавшись под давлением правозащитников, ООО «РОК-Балтика» было вынуждено начать выплату зарплаты, однако размер ее соответствовал фиктивным договорам работников с фирмой-посредником ООО «Виктория», соответственно, около 3-4 тысяч рублей в месяц. Например, Хасан Урунов получил только 30 тыс. рублей за свой более чем 5-месячный труд водителя. Гулом Кабылов получил зарплату только за август и сентябрь в размере 21 тыс. рублей, что составило только половину обещанного. Расул Чориев, подсобный рабочий, за пятимесячный труд получил 6 тыс. рублей. Кроме того, менеджеры рыбокомбината придумали еще один способ нажать на бесправию мигрантов: бастующим было предписано выплачивать по 70 рублей в день с человека за все время нахождения на территории предприятия, якобы с целью компенсации затрат на электроэнергию. Всего за пять месяцев проживания с мигрантов было взыскано 97 тысяч рублей. Обманутые работники решились на выезд из Ленинградской области и постепенно начали на свой страх и риск, без документов и денег, перебираться в Петербург, чтобы найти там хоть какую-то работу. В январе 2010 г. они подрядились убирать снег в Петродворцовом районе города. Около десятка человек — в основном граждан Узбекистана — оказались под опекой нескольких посредников (в том числе участкового милиционера). Их неофициальным «работодателем» на этот раз оказался районное жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Мигрантам обещали выплачивать по 10 рублей за каждый убранный квадратный метр снега, при этом выплата зарплаты

переносилась на конец февраля. Учет вычищенных метров никто не вел. В результате работникам пришлось довольствоваться 4 тыс рублей на трех человек за почти месяц тяжелого труда.

Находясь на нелегальном положении, мигранты опасаются обращаться за защитой своих прав в милицию, поскольку справедливо полагают, что сотрудники правоохранительных органов отнесутся к ним не как к жертвам преступления, а как к преступникам — нарушителям режима пребывания на территории Российской Федерации. Поэтому частый способ защиты своих прав — это обращение к сомнительным посредникам (частным лицам), иногда из среды мигрантов. Эти посредники за определенную долю договариваются о выплате зарплаты недобросовестными работодателями, об освобождении из отделения милиции и о решении других конфликтных ситуаций, в которые попадают в Российской Федерации иностранные граждане.

Часто посредники действуют «под прикрытием» оказания юридической помощи мигрантам. Иногда такое сомнительное посредничество организуют граждане государств, откуда прибывают мигранты, пользуясь связями и влиянием, часто используя криминальные методы воздействия. Положительным, но, к сожалению, не показательным опытом можно считать переговоры с участием третьих лиц для урегулирования трудовых споров. Такие механизмы предусмотрены трудовым законодательством, но действуют только в отдельных компаниях и при наличии индивидуальных и коллективных договоров и активном содействии профсоюзов, чего трудовые мигранты, как правило, лишены. В «неформальном секторе» случаи мирного решения конфликтных ситуаций довольно редки.

В августе 2010 г. в АДЦ «Мемориал» обратились заявители — граждане Таджикистана (Хуршед и Фарход Н., Джамшед и Фарход С.). Дело касалось невыплаты обещанной платы за строительные работы. С апреля по сентябрь 2009 г. в составе бригады трудовые мигранты работали под руководством прораба, который, как позже выяснилось, формально не был сотрудником строительной организации. Обращение в

прокуратуру не дало результатов, поскольку, кроме свидетельств самих работников, не было доказательств осуществления работ. При посредничестве АДЦ «Мемориал» было организовано несколько встреч с участием представителей строительной компании, работниками и сотрудниками АДЦ «Мемориал». В результате переговоров с представителями фирмы было достигнуто соглашение с работниками о выплате компенсации. В этом случае защита прав в суде фактически была невозможной, т.к. отсутствовал не только трудовой договор, но и устный договор заключался с неким «прорабом», который не был сотрудником строительной фирмы. К сожалению, в ситуации практически полной безнаказанности бизнес-структур, нарушающих права мигрантов, прикрываемых представителями государственных органов, у компаний пока нет реального стимула вести переговоры с кем бы то ни было, а тем более с представителями правозащитных организаций.

Ещё одним примером обращения непосредственно в компании-нарушители, служит направление претензий, составленных в интересах работников (с требованиями соблюдать трудовые права, выплатить заработную плату, и т.д.). Но это средство может быть эффективным только при реальной возможности привлечь недобросовестных работодателей к ответственности при обращении в государственные органы (инспекцию труда, прокуратуру, суды).

Описанные выше нарушение прав трудящихся мигрантов широко распространены не только в частных компаниях или в «теневой экономике», но и в сфере организаций, оказывающих социальные услуги населению. Например, в организациях системы жилищного хозяйства часто привлекаются трудовые мигранты без официального оформления. По информации Прокуратуры Санкт-Петербурга, факты незаконного трудоустройства мигрантов в сфере ЖКХ выявляются во всех районах города. Несомненно, такая же картина наблюдается и в других регионах РФ, поскольку ЖКХ — одна из главных сфер применения труда мигрантов. Хотя работодатели и должностные лица и привлекаются к ответственности, права иностранных работников продолжают нарушаться. Прокурорские проверки

направлены на выявление нарушений, но не на защиту прав «работников-нелегалов».

По сообщению пресс-службы городской Прокуратуры: «Прокуратура Санкт-Петербурга продолжает проверки работодателей, привлекающих к работе иностранных граждан в качестве дворников. Объектами проверок, как правило, становятся управляющие компании и жилкомсервисы, которые все чаще замечают имеющиеся у них вакантные должности дворников иностранными гражданами, пребывающими из стран с безвизовым режимом пребывания.

Предварительные проверки по городу показали, что только единицы управляющих компаний заключают с иностранными гражданами трудовые договоры и уведомляют об их приеме на работу органы Федеральной миграционной службы, Центры занятости и налоговые службы. Вместе с тем, факты незаконного трудоустройства мигрантов в сфере ЖКХ продолжают выявляться во всех районах города. Как правило, одновременно неофициальным трудоустройством, происходит и вселение мигрантов в подведомственный управляющим компаниям аварийный или расселенный фонд жилья, чем обеспечивается закрепление дворников к определенной территории. Например, в августе 2010 г. в ходе проверки расселенного дома 28 по проспекту Старо-Петергофский был выявлен факт массового проживания иностранных граждан. Двое из числа задержанных работали в качестве дворников на прилегающей территории без соответствующего оформления. По результатам проверки в отношении должностного лица — техника управляющей компании ЗАО «Стилес», принявшей их на работу, прокуратурой города возбуждены два административных дела по ст. 18.15 Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) РФ (незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства). Дело рассмотрено, и техник привлечена к административной ответственности в виде штрафа в размере 50 тысяч рублей».³⁹

Зимой 2009 — 2010 гг. в Санкт-Петербурге из-за сильных снегопадов возникли проблемы с уборкой снега и льда с крыш. Многие городские жилкомсервисы привлекали иностранных работников (не оформляя договоры) для выполнения тяжелых и опасных работ — уборки снега и наледей с крыш. Коммунальные службы не обеспечивали безопасные условия труда,

а при несчастных случаях (часто — падения с крыши со смертельным исходом) не несли никакой ответственности из-за отсутствия договора и официального оформления. В АДЦ «Мемориал» в 2010 году неоднократно обращались иностранные граждане, которые получили серьезные травмы при уборке снега с крыш, но не смогли получить какую-либо компенсацию из-за своего нелегального положения. Один из обратившихся в результате падения с крыши утратил трудоспособность, и даже в этой ситуации было невозможно доказать вину коммунальных служб, нелегально привлекающих мигрантов для выполнения опасных сезонных работ.⁴⁰

Нарушения прав трудовых мигрантов посредническими кадровыми агентствами

Трудовые права, закреплённые в законодательстве, могут быть реализованы во взаимоотношении двух субъектов, работника и работодателя, под контролем государства. И у работника, и у работодателя есть права и обязанности в трудовой сфере, за нарушение которых следует привлечение к ответственности. Если этот порядок нарушается, то становится невозможно реализовать даже основные трудовые права и гарантии, такие, как право на справедливую заработную плату. В такой ситуации часто оказываются трудовые мигранты: из-за нарушений правил оформления на работу они не могут пользоваться защитой трудового права. Работодатели пользуются различными схемами ухода от соблюдения прав мигрантов, представляя это как взаимовыгодные отношения. (иностранному гражданину предоставляется возможность получить работу без соблюдения «формальностей», часто без необходимых документов, а работодатели получают дешевый труд). В этом смысле особенно важно учитывать, согласно Замечаниям Общего порядка № 18, «Государства-члены должны предпринимать соответствующие законодательные или иные меры для максимально возможного сокращения количества работников вне официальной экономики, работников, которые в силу сложившейся ситуации не имеют защиты».⁴¹ Поскольку почти все работодатели, привлекающие мигрантов, стараются

избежать официального оформления иностранных работников, то такая ситуация становится нормой на рынка труда, а те, кто пытается оформлять мигрантов официально, находятся в экономически менее выгодном положении, чем их конкуренты.

Как показала практика защиты прав трудовых мигрантов в Санкт-Петербурге, одной из распространенных схем является использование работодателями услуг фирм-посредников, специализирующихся на найме иностранных работников (так называемый «аутсорсинг»). Почти все иностранные граждане, обратившиеся за защитой своих прав, не имели трудовых (или даже гражданско-правовых) договоров с организациями, в которых они фактически работали. Они трудились в сетях розничных продуктовых магазинов, владелец которых — влиятельная экономическая группа. Они также работали на автозаправочных станциях известной нефтяной компании. Все оформление, включая заключение трудовых договоров и выплату заработной платы, брали на себя мелкие аутсорсинговые фирмы. Несмотря на огромную потребность в иностранных работниках для неквалифицированного труда, фактические работодатели не предлагают официального трудоустройства для иностранных граждан. В их объявлениях о работе требуются «только граждане РФ», а для привлечения трудовых мигрантов они пользуются услугами специализированных фирм (среди фирм, о которых нам стало известно по обращениям мигрантов: «Лингтония», «Клинмастер», «Мегаполис», «Нис», а также многие другие).

В общем виде схему привлечения работников можно представить как взаимодействие трёх основных субъектов: иностранных работников, фирм-посредников и фирм — фактических работодателей, в результате которого исчезает правовая связь между работниками и работодателями, необходимая для соблюдения трудовых прав. Сотрудники («менеджеры») фирм-посредников активно привлекают иностранных граждан, обещая трудоустройство. По свидетельствам трудовых мигрантов, информацию они получают по неофициальным каналам (от

знакомых, часто даже ещё до приезда в Россию). Если у мигрантов отсутствуют необходимые документы (прежде всего, разрешения на работу), то эти фирмы предлагают не всегда легальное содействие в их получении, как было показано ранее, вычитая затем стоимость такого оформления из заработной платы мигрантов. Часто оформляются и необходимые медицинские документы (справки, санитарные книжки) без непосредственного обращения в медицинские учреждения. С фирмой-посредником иностранные граждане подписывают трудовые договоры, но экземпляр договора работникам, как правило, не выдаётся (хотя это одно из основных требований законодательства при заключении любых договоров). Это делается намеренно, поскольку в случае возникновения конфликта становится практически невозможно доказать факт трудовых или вообще договорных отношений с фирмой. Как заявил на допросе в правоохранительных органах генеральный директор одной из аутсорсинговых фирм, «А как вы докажете? Я этих людей первый раз вижу!» Любые попытки обратиться в фирму с требованием выдать копию договора встречают отказ либо угрозы увольнением. Затем нанятые на работу мигранты направляются в одну из крупных сетей (магазинов или АЗС) для работы фасовщиками, грузчиками, уборщиками и подсобными рабочими. Причём непосредственное место работы может изменяться в зависимости от потребностей работодателей: работнику просто сообщается, что на следующий день он должен прибыть в магазин № 126, а не № 125, в котором работал до этого. Как уже отмечалось, формально трудовые отношения между «магазином» и работником отсутствуют, поэтому работодатели не считают нужным соблюдать права и гарантии в сфере охраны труда (может устанавливаться 14-часовой рабочий день без выходных и отпуска, не оплачиваются больничные). Заработная плата выплачивается сотрудниками аутсорсинговых фирм, задержки выплат при этом считаются нормой и объясняются отсутствием средств. Фактический работодатель и фирма-посредник почти всегда связаны гражданско-правовым договором, об условиях которого работники не

информируются. Можно предположить, что магазины выплачивают часть своей прибыли фирмам-посредникам, оплачивая таким образом труд иностранных работников. Фирмы-наниматели самостоятельно определяют, какую часть этих сумм выплачивать работникам, оставляя остальные деньги в качестве собственной прибыли. Обращения по месту работы в случае задержки или невыплаты заработной платы бесполезны: работодатели ссылаются на то, что они уже выплатили «зарботную плату» работникам фирмам-нанимателям, взаиморасчёты которых с трудовыми мигрантами их не касаются. Такая схема не только провоцирует нарушение прав иностранных работников (а фактически используется именно в целях таких нарушений), но и препятствует дальнейшей защите нарушенных прав. В правоохранительных органах (таких, как инспекции труда и специальные подразделения УФМС) ссылаются на отсутствие законодательного запрета аутсорсинга, а в суде возникают сложности с доказыванием фактических трудовых отношений. Часто невозможно истребовать документы, подтверждающие работу (например, графики рабочих смен), поскольку это, естественно, невыгодно фактическим работодателям. При обращении в правоохранительные органы обязательно проверяется статус иностранного гражданина и подлинность всех документов, что также затрудняет привлечение к ответственности посредников и работодателей: иностранные граждане либо выезжают в страну гражданства, так и не получив заработную плату, либо оформляют документы через фирмы (чаще всего — фиктивное уведомление о регистрации) и потом не могут рассчитывать на защиту государства. Любая защита трудовых прав осложняется неравным положением работника и работодателя, особенно таких категорий работников, как трудовые мигранты. Если положение мигранта нелегально, то попытка обратиться за защитой своих прав в правоохранительные органы может привести к административному выдворению. Получив фальшивую регистрацию, а также поддельные разрешение на работу и медицинскую книжку (о чем трудовые мигранты не знают, так как у них нет доступа в интернет для проверки этих документов,

а фирма-посредник уверила их в законности предоставленных ими документов), трудовые мигранты начинают поиск подходящей работы.

Здесь на их пути появляются операторы организации незаконного трафика рабочей силы. Таких фирм множество, все они работают по определенной схеме. Одна из подобных фирм — «поставщиков» трудовых мигрантов на рабочий рынок Санкт-Петербурга и Ленинградской области — ООО «Мегаполис СПб». Деятельность ООО «Мегаполис СПб», согласно информации, размещенной на сайте компании и подтвержденной обратившимися в АДЦ «Мемориал» иностранными гражданами, так называемое предоставление («аренда») персонала сторонней компании, то есть один из вариантов снижения затрат компаний, участвующих в сделке. Обычно этот вид услуг именуют «аутсорсингом» или «аутстаффингом», но эти термины весьма условны, поскольку законодательно не закреплены. Суть услуг состоит в том, что одна компания (ООО «Мегаполис СПб») начинает трудовые отношения с работниками и предоставляет свой персонал фактически в пользование другой компании по гражданско-правовому договору для выполнения определенного объема работ. Как правило, работа связана с неквалифицированным и тяжелым трудом в производстве компании-заказчика. Привлеченный персонал компании-исполнителя полностью или частично замещает сотрудников заказчика и привлекается непосредственно только для работы по заданию компании-заказчика. Компания-заказчик не выплачивает этим работникам зарплату, отпускные, больничные и т.д., а рассчитывается за услуги непосредственно с их работодателем.

Вот как выглядит реклама такого «аутсорсинга персонала» в интернете: «Давайте там, где это необходимо, мы заменим двух ваших штатных бездельников на одного нашего внештатного трудолюбивого и скромного таджика. Он будет выполнять ту же самую работу за меньшие деньги. Он не будет отлынивать, прогуливать и качать права. А если вам нужен не один, а тысяча работников, причем с очень сложным рабочим графиком, — это не проблема. В течение недели будут! Если кто-то из них вам не понравится (ну, например, волосы у него длинные), мы

его заменим в течение дня. Обращайтесь. Все это совсем несложно и займет не более двух-трех дней. Уже со следующей недели вы будете экономить до 35% от фонда заработной платы».⁴²

Михаил Максаков, «директор дивизиона полевого маркетинга» фирмы Bounty Retail-Proto-Merchandising, в общении по электронной почте АДЦ «Мемориал» подтвердил, что он действительно занимается поставками «живого товара» в любых количествах и на любые работы, а его «аутсорсинговая компания» процветает.⁴³

При заключении трудовых договоров ООО «Мегаполис СПб» не выдает их трудовым мигрантам под различными предлогами, что в дальнейшем не только затрудняет, но делает невозможным законный порядок решения трудового спора с работодателем. После подписания трудового договора с ООО «Мегаполис СПб» трудовых мигрантов направляют на работу в различные компании Санкт-Петербурга и Ленинградской области: сеть магазинов «Пятерочка» и «Квартал», Морской порт, строительные компании. Несмотря на то, что в Трудовом кодексе РФ закрепляется и подробно регламентируется право «каждого работника на справедливые условия труда, в том числе на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, права на отдых, включая ограничение рабочего времени, предоставление ежедневного отдыха, выходных и нерабочих праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска», в отношении трудовых мигрантов эти требования почти всегда нарушаются. Причём даже на одном рабочем месте могут создаваться различные условия для работников — российских граждан и трудовых мигрантов. Работодатель, привлекающий рабочую силу по схеме «аутсорсинга», считает себя свободным от предоставления трудовых и социальных гарантий, предусмотренных трудовым законодательством. Отсутствие у трудовых мигрантов договоров, проблемы с документами, слабое знание законодательства и боязнь правоохранительных органов ставят трудовых мигрантов в уязвимое положение, в полную зависимость от действий работодателя, что приводит к систематическому безнаказанному нарушению условий труда. Так, по свидетельствам работников крупной

сети продуктовых магазинов Санкт-Петербурга, их рабочий день составляет 15 часов (с 8 до 23), предоставляется лишь 10-15 минутный перерыв на обед, часто нет выходных. Больничные также не оплачиваются, поэтому многие иностранные работники выходят на работу даже в случае болезни. Отработав очередные 45 дней, трудовые мигранты получают заработную плату, только за 30 отработанных дней. С каждым отработанным периодом сумма задолженности ООО «Мегаполис СПб» перед работниками увеличивается двукратно. Оставшаяся сумма долга по заработной плате за 15 дней служит своеобразным фактором удержания трудового мигранта на работе: чем дольше работник остается работать в ООО «Мегаполис СПб», тем сложнее ему уйти, так как сумма задолженности по заработной плате, которая при увольнении не выплачивается, является сдерживающим фактором экономического плана. Хотя обещанная зарплата составляет 600-650 руб. в день, трудовой мигрант, отработав 45 дней, получает заработную плату в размере 7000-9000 рублей. Остальная сумма удерживается за оформление медицинской книжки (даже в тех случаях, когда мигранты оформляли ее самостоятельно), за фартук (униформу), «за увольнение». Кроме этого, практикуется применение различных финансовых штрафных санкций (не предусмотренных Трудовым кодексом в качестве взысканий) — за опоздание на работу, задержку с обеденного перерыва, «ранний» уход с работы. При этом права работников — российских граждан соблюдаются в объёме, предусмотренном Трудовым кодексом.

Абдулазиз К. заключил договор с ООО «Мегаполис», копию договора ему не выдали. Абдулазиз К. работал на АЗС «Лукойл», рабочий день продолжался с 8 до 20 ч. За период с 1 июля по 18 августа ему был предоставлен всего один 1 выходной. В августе 2010 г. его попросили написать заявление об увольнении за 15 дней до увольнения. Абдулазиз уволился с 18 августа, но зарплату за июль-август не получил (обещали платить 600 руб. в сутки). Менеджеры «Мегаполиса» сначала обещали отдать долг «на следующей неделе», а потом перестали отвечать на звонки. Парвиз А. 24 июля 2010 г. заключил трудовой договор с ООО «Мегаполис СПб». Копию

договора ему не выдали. По направлению ООО «Мегаполис СПб» работал фасовщиком в сети магазинов «Квартал». Его рабочий день составлял 15 часов: с 8 до 23, без выходных. Обещанный размер заработной платы — 650 рублей в день. С 20 сентября 2010 г. не работал, так как этим числом ему сообщили, что он уволен. Денег за отработанный период с 24 июля 2010 г. по 20 августа 2010 г. не выплатили. Он неоднократно и безрезультатно обращался в ООО «Мегаполис СПб» о выплате задолженности по заработной плате. 28 сентября 2010 г. менеджер ООО «Мегаполис СПб» сообщил Парвизу, что его деньги ему не выдадут.

Шерзод М. с 25 мая 2010 г. заключил трудовой договор с ООО «Мегаполис СПб». Копию договора ему не выдали. По направлению ООО «Мегаполис СПб» работал грузчиком в сети магазинов «Пятерочка». Его рабочий день составлял 14 часов : с 9 до 23, без выходных. Обещанный размер заработной платы составлял 650 рублей в день. 25 августа 2010 г. он уволился. Денег за отработанный период с 15 июля 2010 г. по 25 августа 2010 г. ему не выплатили. Неоднократно и безрезультатно он обращался в ООО «Мегаполис СПб» о выплате задолженности по заработной плате. 28 сентября 2010 г. менеджер ООО «Мегаполис СПб» сообщил Шерзоду, что директор фирмы сказал ничего ему не выплачивать.

Фактически, в случае аутсорсинга имеет место купля-продажа человека (трудового мигранта), которая представляет собой заключение договора между продавцом и покупателем о передаче и принятии за определенную плату в денежном или ином эквиваленте человека как вещи. Необязательно, чтобы формально это был договор купли-продажи: это может быть договор на возмездное оказание услуг либо иной возмездный договор, оговаривающий обязанности трудового мигранта (даже опосредованно) выполнять работы и оказывать услуги для покупателя по договору. Эксплуатация человека — трудового мигранта — в данном случае включает в себя использование его подневольного состояния другими лицами для занятия рабским трудом (услугами). Часто такая эксплуатация сопряжена с изъятием либо уничтожением документов, удостоверяющих личность трудового мигранта, что является одним из опасных способов, который наряду с угрозой

увольнения ставит потерпевшего в зависимое положение, превращает его в безвольный предмет торговли, лишает его возможности разорвать кабальный трудовой договор и возвратиться на родину по своему желанию. Изъятие у трудовых мигрантов документов, удостоверяющих личность, что является фактом закабаления, осуществляется на начальном этапе. При устройстве на работу документы удерживаются, пока не наступит второй этап, а именно финансовое закабаление.

Такие нарушения национального и международного трудового права приводят к нарушениям права человека (гражданина) на личную свободу, которая в данном случае нарушается: удержанием человека, при кажущейся свободе его передвижения или праве выбора, осуществляемым путем его финансового закабаления (невыплатой заработной платы за отработанный период, наложением штрафных санкций) и ограничением его свободы на передвижение (изъятием документов, удостоверяющих личность, отсутствием средств для возвращения на родину и др.).

В 2009 году АДЦ «Мемориал» подготовил обращение в суд в защиту трудовых прав иностранных граждан, работавших по схеме «аутсорсинга». Заявители работали в сети магазинов «Пятерочка» по описанной выше схеме на постоянной основе с 2008 г. Трудовых договоров они на руки не получали. Как впоследствии им стало известно, ООО «Агроторг», оператор сети магазинов, привлекало истцов для работы в своих магазинах, но формально истцы являлись работниками организации, специализирующейся на предоставлении рабочей силы по схеме аутсорсинга. Так, в феврале-марте 2010 года формальным работодателем истцов являлось ООО «Клин Мастер». В офисе этой компании заявители никогда не были, должностных лиц не знали. Заработная плата выплачивалась заявителям по месту их работы в магазине, исходя из количества отработанных дней (по 14 часов в день), согласно табелю учета рабочего времени магазина: из расчета 650 рублей в день мужчинам, 550 рублей женщинам операторам торгового зала; 450 рублей женщинам – уборщицам за 12-ти часовую рабочую смену. Вплоть до 1 февраля 2010 г. заработная плата выплачивалась регулярно, но не выплачивалась за февраль и март. Заявители неоднократно обращались к директорам своих

магазинов с требованием выплаты задолженности по заработной плате. Сначала они получали обещания скорого погашения задолженности, а после — отказ по причине неоплаты их услуг со стороны аутсорсинговой фирмы. В апреле 2010 года магазины, где истцы продолжали выполнять свои трудовые обязанности, осуществили переоформление иностранных граждан (без их согласия) на другую аутсорсинговую фирму. Договоры опять заключались с фирмой-посредником, которая затем отправляла иностранных работников к реальным работодателям — сетям магазинов и автозаправочных станций. Между фирмой-посредником и организациями — фактическими работодателями заключались договоры оказания услуг. Заработную плату работникам выплачивали менеджеры аутсорсинговой фирмы. Иностранные граждане обратились в АДЦ «Мемориал» после того, как обе организации отказались выплатить им заработную плату за несколько месяцев работы. Был подан иск о признании отношений трудовыми и взыскании сумм недополученной заработной платы. В иске описывалась вся схема привлечения трудовых мигрантов и нарушения их прав, с расчётом фактически отработанного времени. Поскольку трудовых договоров у работников не было, следовало апеллировать только к «неформальному» подходу суда и признавать наличие фактических трудовых отношений, что не было характерно для российской практики трудовых споров в РФ. Судья Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга, рассмотрев дело, 3 июня 2010 года вынесла решение, признающее наличие фактических трудовых отношений между истцами и ООО «Агроторг», несмотря на отсутствие трудового договора. В судебном решении справедливо отмечается, что надлежащее оформление трудового договора (не позднее трёх рабочих дней со дня фактического допущения работника к работе) это обязанность работодателя, неисполнение которой не должно ущемлять интересы работника. Работник является уязвимой стороной, а иностранные работники, у которых в силу социально-экономических причин гораздо меньше правовых возможностей защитить свои трудовые права, находятся в ещё более уязвимом положении.

Суд констатировал, что отсутствие трудового договора само по себе не является признаком отсутствия трудовых отношений. Признав это, суд взыскал с ООО «Агроторг»

всю задолженность по заработной плате истцов. Несмотря на то, что решение было обжаловано представителями ответчика и окончательное решение ещё не принято, итоги рассмотрения дела по существу являются примером положительного судебного опыта защиты прав трудящихся мигрантов.

Возможные позитивные изменения законодательства: запрет деятельности фирм-посредников по трудоустройству иностранных граждан

8 ноября 2010 года в Государственную Думу Российской Федерации внесен законопроект⁴⁴, который вводит запрет на заключение работодателями гражданско-правовых договоров с работниками, с которыми есть основание заключать обычный трудовой договор. Он также вводит прямой запрет на кадровый аутсорсинг, при котором работник, числясь в одной организации, фактически работает в другой (в том числе и работник — иностранный гражданин). Статья 8 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» дополняется запретом для организаций по содействию в трудоустройстве населения на заключение с лицами, ищущими работу, трудовых договоров с целью передачи (предоставления) их для использования их личного труда другим организациям или индивидуальным предпринимателям.

В пояснительной записке к законопроекту справедливо отмечается, что «лицо, заключившее гражданско-правовой договор о выполнении работ или оказании услуг, не пользуется гарантиями, предоставляемыми работнику в соответствии с законодательством о труде и об обязательном социальном страховании. В еще более бесправном положении оказываются лица, выполняющие работы (оказывающие услуги) без оформления каким-либо договором вообще, что весьма часто встречается на практике». Всё это в полной мере относится к трудовым мигрантам, которые почти всегда работают либо без какого-либо договора, либо заключают договор с «аутсорсинговой» фирмой, а не с фактическим работодателем, что сказывается и на условиях труда, и на уровне заработной платы, и на иных

социальных гарантиях. Для предотвращения уклонения работодателей от заключения трудовых договоров путем использования механизмов «заемного труда» законопроектом предлагается дополнить статью 56 Трудового Кодекса (ТК) РФ «Понятие трудового договора. Стороны трудового договора» новой частью, определяющей, кто является работодателем в так называемых «трехсторонних трудовых отношениях». То есть, в случаях, когда в соответствии с трудовым договором работник производит работу не для лица, заключившего с ним договор или фактически допустившего работника до работы, а для обслуживаемого этим лицом по договору гражданско-правового характера юридического лица или индивидуального предпринимателя, работодателем должно признаваться юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, для которого производится работа. Помимо прочего, законопроект дополняет статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предложенного Андреем Исаевым, Председателем Думского Комитета по труду и социальной политике, и Михаилом Тарасенко, депутатом Государственной Думы. В неё предложено добавить положение о том, что «иностранцы работники имеют равные с гражданами РФ права в сфере трудовых отношений». Это касается оплаты труда, режима рабочего времени и времени отдыха, охраны труда. Такая декларация важна в определении позиции самого государства и позволит сослаться на конкретную законодательную норму в суде для защиты трудовых прав мигрантов (например, как в приведённом выше деле по аутсорсингу). Принятие этого законопроекта и, что ещё важнее, его эффективная реализация, может значительно улучшить ситуацию с соблюдением трудовых прав мигрантов и явиться важной позитивной мерой со стороны государства в сфере гарантий трудовых прав и защиты от дискриминации.

Нарушения прав мигрантов со стороны работников правоохранительных органов

Нелегальное положение трудовых мигрантов делает их уязвимыми и перед сотрудниками милиции. Противодействие незаконной миграции часто трактуется не как привлечение

к ответственности криминальных посредников, недобросовестных работодателей и просто бандитов, а как борьба с самими мигрантами, оказавшимися в сложном положении, которая нередко принимает формы карательных антимигрантских экспедиций, сопровождающихся вымогательством, расистскими оскорблениями и избиениями рабочих.

Татьяна К., жительница г. Пушкина (район Санкт-Петербурга), стала свидетельницей одного из подобных милицейских рейдов. Мигранты — граждане Узбекистана и Молдовы — не имели легальных документов. Они жили прямо в заводских цехах и боялись выходить на улицу, поэтому Татьяна в вечернее время покупала для них продукты. В январе 2010 г. сотрудники УФМС, по ее словам, «приехали проверять наличие документов. Они матерились, хватили людей, били и оскорбляли их. У меня потребовали тоже документы, а сами отказались представляться; всех обзывали. Затем всех собрали в толпу и требовали 2 тыс. рублей с каждого и сажали в свою машину. Всех привезли в Пушкинский суд и продолжали требовать деньги. Кто-то откупился, некоторых держали по двое суток». Подобные рейды совершались примерно раз в 1-2 недели. Последняя облава произошла, по словам Татьяны, в середине марта 2010 г. Тогда работники УФМС потребовали у мигрантов «убраться, иначе хуже будет». После этого большая часть рабочих выехала с завода.

Массовый характер носит изъятие личных документов у мигрантов со стороны работодателей, фирм-посредников, обещающих оформление документов или трудоустройство, и сотрудников милиции. Эти незаконные действия служат как рычагом давления на мигрантов в сфере трудовых отношений, так и поводом для вымогательства. По словам опрошенных мигрантов, зачастую на взятки сотрудникам правоохранительных органов уходит до половины дохода рабочих.

Самида А., узбечка, в октябре 2010 г. устроилась на работу в продуктовый ларек в Петербурге. Менеджер потребовала, чтобы Самаида оставила у нее свой паспорт в залог, сказав что, «если 15 дней хорошо поработаешь, то паспорт тебе отдадим». 19 октября менеджер под предлогом законного трудоустройства Самаиды взяла у нее паспорт,

регистрацию и разрешение на работу. После проведенного переучета менеджер сообщила Самиде по телефону, что она должна вернуть 13 тыс. рублей недостачи, иначе паспорт ей не вернут. На требование Самиды вернуть документы менеджер сообщила ей, что ее паспорт она порвала и звонить ей бесполезно. Самада работала без трудового договора. Заработанные деньги (700 руб/день, более 10 тыс. рублей в общей сложности) ей выплачены не были, и документы не были возвращены.⁴⁵

Батыр С. 20 сентября 2010 г. был задержан на выходе со станции метро «Проспект Просвещения» в Санкт-Петербурге сотрудниками 58 отделения милиции для проверки документов. Когда Батыр попытался позвонить другу, сотрудник милиции выхватил у него телефон и кинул в стену. Батыра с другом отвезли в отделение милиции и продержали до утра. Утром им выписали штрафы за «мелкое хулиганство» и отпустили. Другу Батыра, который заплатил штраф сразу, документы отдали, а паспорт Батыра, отказавшегося платить штраф, остался в милиции. По телефону сотрудники 58-го отделения милиции пояснили, что паспорт удерживать они не могли, «потому что это незаконно». 27 сентября Батыр обратился в 58-е отделение милиции с требованием выдать ему копию протокола и постановление о назначении штрафа. В милиции снова стали требовать заплатить «штраф» 2 000 руб. и сказали, что паспорта у них нет. Потом, когда Батыр отказался платить и снова потребовал выдать ему копии документов о привлечении к ответственности, ему предложили заплатить 500 рублей и отдать паспорт. Тогда Батыр отказался платить и эту сумму. Опасаясь привлечения к ответственности, сотрудники 58-го отделения милиции вернули Батыру его паспорт, отказавшись подтвердить в протоколе факт его изъятия.

19 мая 2010 г. совершавший обход участковый обратил внимание на фальшивое разрешение на работу Умида и Шухрата Н. Около двух часов Умид просидел в участковом пункте на улице Пилотов, где у него вымогали «штраф». После того, как он отказался платить, он был доставлен в 68-е отделение милиции. Вместе с Умидом сидел узбек Бекзод, с которым они разговорились по-узбекски. Вокруг было много милиционеров, среди них был молодой лейтенант милиции, которому не понравился разговор на другом языке: «Почему ты болтаешь по-узбекски?» Умид ответил: «Он же узбек, и я узбек, и я с ним по-узбекски говорю. Ты

вот русский, с тобой я по-русски говорю, а он узбек». Около 9 часов вечера дежурный старшина приказал Умиду зайти в дежурку, где находился лейтенант, который начал избивать Умида. Он плевал на него, бил и говорил: «Ты не будешь разговаривать по-узбекски; ты у меня сумасшедшим станешь». Избиение происходило ногами и руками почти два часа. Милиционер уставал, отдыхал, курил, плевался — и опять бил. «Ты узбек, я тебя ненавижу!». всю ночь Умид провел взаперти в отделении. Утром 20 мая его отвезли в отделение УФМС в Московском районе, где ему был выписан штраф за нарушение миграционного режима в размере 3000 рублей. Никакой медицинской помощи ни в милиции, ни в суде нарушителю не оказали, и брат Шухрат забрал Умида домой. 21 мая сослуживцы Умида отвезли его в травматологический пункт, откуда он был направлен в 26 городскую больницу в машине скорой помощи. Шесть дней Умид пролежал без квалифицированной помощи, затем он вынужден был вернуться в Узбекистан для лечения.

Нарушения прав мигрантов в Центре содержания для иностранных граждан

Мигранты, оказавшиеся на нелегальном положении (утратившие личные документы в силу разных причин, имеющие фальшивые разрешения на работу и временное пребывание, оформленные в фирмах-посредниках), в случае обнаружения их незаконного статуса и невозможности откупиться от милиции или рейда УФМС рискуют попасть в Центр содержания для иностранных граждан (ЦСИГ). В этом учреждении, однако, не спешат оперативно установить личность задержанных, поэтому им приходится подолгу⁴⁷ находиться в Центре, в тюремных условиях.

Захиджан И., гражданин Узбекистана, в Санкт-Петербурге находится с 2007 г. В связи с отсутствием документов, удостоверяющих личность, которые были отобраны работниками милиции, с 4 марта 2010 г. находится в ЦСИГ. О действиях по установлению личности Захиджана ничего не известно. В ЦСИГ был направлен запрос от АДЦ «Мемориал» с просьбой предоставить информацию о мерах, предпринятых ЦСИГ по установлению гражданства Захиджана И. и выдворению его в Узбекистан, а также с предложением содействия в установлении его личности и в оформлении Сертификата на возвращение на родину через

узбекское консульство. Ответа из ЦСИГ не поступило, несмотря на то, что установленные законодательством сроки ответа истекли.

Ойбек К., гражданин Узбекистана, приехал в Петербург 8 лет назад. Оказавшись уже через год в положении «нелегала», он работал в Выборге (Ленинградская область). Летом 2004 г. в электричке Ойбека остановил милиционер, обнаруживший нарушение миграционного режима. Сотрудник милиции выписал Ойбеку штраф, а чтобы гарантировать оплату, изъял у него паспорт. В течение двух недель штраф был уплачен, однако в ответ на просьбы Ойбека в линейном отделении милиции ему сказали, что данный паспорт утерян. Ойбек продолжал работать в Выборге. В 2007 году он с помощью братьев и земляков смог получить сертификат на возвращение на родину в Генеральном консульстве Узбекистана в Москве, однако не смог выехать в Узбекистан в течение месяца, и срок действия сертификата истек. В сентябре 2008 г. Ойбек был задержан и попал в ЦСИГ. Здесь в ожидании депортации он просидел целый год, после чего был отпущен. Сотрудники Центра не смогли подтвердить личность и гражданскую принадлежность мигранта и попросту отпустили его. Оказалось, что из-за орфографической ошибки, допущенной в написании отчества Ойбека, УФМС не получило подтверждение его личности и гражданства. С 5 апреля 2010 г. Ойбек находился в Центре временного содержания вторично, сотрудники ЦСИГ не предпринимали никаких действий для установления его личности. Сотрудникам АДЦ «Мемориал» удалось подтвердить в генеральном консульстве республики Узбекистан личность Ойбека и предоставить соответствующие справки и документы в распоряжение ЦВС, после чего Ойбек был депортирован в Узбекистан.

Зульфия А., гражданка Узбекистана, живет в России с 9 апреля 2010 г. В августе 2010 г. была задержана около Московского вокзала сотрудниками 5-го отделения милиции. Годовая регистрация, оформленная с помощью посредницы за 13000 рублей, оказалась фальшивой, как и разрешение на работу, полученное через фирму-посредника. 17 августа 2010 г. Она была осуждена на депортацию и штраф 3 000 рублей за нарушение миграционного режима, помещена в Центр для временного содержания иностранных граждан.

Нелегальные мигранты, помещенные в Центр для содержания иностранных граждан, находятся в нем максимально установленный срок — 12 месяцев, и часто после выхода из него через какое-то время оказываются там опять, так как без документов они не имеют возможность покинуть страну. При этом работники Центра неофициально предлагают сократить срок пребывания в ЦСИГ, и стоит такая «услуга» от 25 000 до 70 000 рублей. Принимая это во внимание, становится понятным, почему работники Центра не заинтересованы в исполнении своих обязанностей по установлению личности попавшего к ним мигранта и выдворению его за пределы России. Но даже после добровольного обращения нелегальных мигрантов в уполномоченные государственные органы для решения их проблем с легализацией, тех из них, кто имеет паспорта, ждет выдворение за нарушение миграционного законодательства, а тех, у кого нет документов, удостоверяющих личность, — помещение в Центр для содержания иностранных граждан ГУВД Санкт-Петербурга, где они содержатся в тюремных условиях в течение одного года, а затем либо возвращаются на родину, либо, покидая данное учреждение, продолжают находиться в России на нелегальном положении

Валерий Я. в 2001 году приехал в Санкт-Петербург в командировку, потерял украинский паспорт, но остался в России. До 2009 г. проживал без документов. В 2009 г. он обратился в УФМС с целью легализации и получения российского гражданства. Он был привлечён к ответственности за длительное нарушение миграционного режима. Судом Соснового Бора ему был назначен штраф 2000 рублей и административное выдворение. Поскольку личность Валерия не была установлена, он был помещён в Центр содержания для иностранных граждан, где находился с августа 2009 г. по август 2010 г.

Проблемы возвращения в страну гражданства

Как указывалось выше, выплата задолженности по заработной плате не решает все проблемы нелегальных трудовых мигрантов. Получив заработанные деньги, они продолжают нелегально находиться и трудиться на территории России — без разрешения на работу,

без законно оформленной регистрации на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Они продолжают оставаться уязвимыми как перед уполномоченными государственными органами (миграционная служба, правоохранительные органы, трудовая инспекция и др.), так и перед частными лицами и организациями, которые, используя их бесправное положение, продолжают их эксплуатировать. Единственной возможностью перехода на легальное положение для данной категории иностранных граждан может стать их выезд за пределы России и повторный въезд, с оформлением документов, требуемых миграционным и трудовым законодательством.

Д., гражданин Республики Казахстан, переехал в Россию и стал готовить документы для приобретения российского гражданства в упрощенной форме. Он встал на миграционный учет, воспользовавшись услугами компании-посредника ООО «Империя права», которая зарегистрировала его в гостинице «Ока». Однако УФМС отказалось принимать у него документы, признав такую регистрацию недействительной. Чтобы не стать нарушителем миграционного законодательства и для дальнейшей повторной подачи документов по приобретению гражданства, Д. был вынужден срочно получить новую миграционную карту, а для этого выехать за пределы Российской Федерации и повторно въехать обратно.

Мигрантам, попавшим в такое положение, фирмы-посредники предлагают получить миграционные карты без личного присутствия на границе; нужно лишь передать свой паспорт сотруднику фирмы. Эта «услуга» противозаконна, т.к. границу мигрант должен переходить самостоятельно. Кроме того, те, кто воспользовался таким предложением, часто получают поддельные миграционные карты.

Мигрантам, попавшим в такое положение, фирмы-посредники предлагают получить миграционные карты без личного присутствия на границе; нужно лишь передать свой паспорт сотруднику фирмы. Эта «услуга» противозаконна, т.к. границу мигрант должен переходить самостоятельно. Кроме того, те, кто воспользовался таким предложением, часто получают поддельные миграционные карты.

Однако возвращение в страну гражданства также сопряжено с определенными

трудностями. Часто у многих мигрантов отсутствуют финансовые возможности для выезда из России и повторного, а для тех, у кого вообще нет личных документов, есть только возможность нелегального пересечения границ Российской Федерации, что чревато негативными последствиями. Трудовые мигранты, просрочившие миграционные карты, оформившие поддельные документы через фирмы-посредники и не попавшие в поле зрения правоохранительных органов во время пребывания на территории России, рискуют быть задержанными при пересечении границы в аэропорту или на железнодорожном вокзале. Фирмы-посредники, оформляя разрешение на временное проживание, либо «продлевают» срок пребывания трудового мигранта на территории России, либо идут на различного рода подлоги документов. По российскому законодательству, трудовой мигрант обязан покинуть территорию России в 90-дневный срок (при отсутствии разрешения на работу) или до истечения 12 месяцев (при наличии разрешения на работу). Но фирмы-посредники готовы решить и эту проблему: они забирают у трудовых мигрантов паспорта и миграционные карты, обещая, что самостоятельно оформят документы на границе без участия мигрантов. В итоге трудовым мигрантам возвращаются паспорта и миграционные карты с отметками о пересечении границы России и новом въезде на территорию России. Учитывая, что пересечение границы возможно лишь самим владельцем документов, совершенно понятно, что трудовым мигрантам возвращают документы с фальшивыми отметками о пересечении границы. Эти незаконные действия и вскрываются на пограничных постах при выезде за пределы Российской Федерации. И если находясь в Российской Федерации без надлежащего оформления миграционного учета или разрешения на работу трудовой мигрант рисковал быть привлеченным к административной ответственности и быть выдворенным из страны, то задержание на границе с поддельными документами является уже уголовным преступлением, за которое предусмотрен срок отбывания наказания в местах лишения свободы. По словам работников пограничной службы, такие случаи нередки, и трудовой мигрант, вместо выезда на родину, попадает в тюрьму.

К., выезжавшая в Узбекистан с тремя детьми, была задержана в аэропорту «Пулково» при прохождении паспортного контроля. При проверке ее документов с помощью специальной техники оказалось, что они фальшивые. Документы были оформлены через фирму-посредника, и об их недействительности К. не догадывалась (зная это, она бы попыталась перейти границу в таком пункте, который не оборудован специальной техникой). Хотя обычно в таких случаях нелегалы помещаются в следственный изолятор, для К. было сделано исключение, так как ей не с кем было оставить малолетних детей.

В особо уязвимом положении оказываются дети, чьи родители просрочили миграционную карту или имеют другие проблемы с документами.

Сафина М., гражданка Узбекистана, въехала в Россию в августе 2009 г. 16 января 2010 г. в законном браке она родила ребенка, которому в роддоме выдали медицинское свидетельство о рождении. К этому времени ее миграционная карта была просрочена, так как по состоянию здоровья она не могла выехать в страну происхождения. В декабре 2010 г. ее муж обратился за помощью в АДЦ «Мемориал»: для выезда в Узбекистан необходимо вписать данные о ребенке в паспорт матери. Так как консульства Узбекистана в Петербурге нет, Сафина должна была ехать в Москву, рискуя быть задержанной милицией за просроченную миграционную карту. Ее ребенок, таким образом, может остаться вовсе без документов.

Дети, не имеющие документов, в случае их задержания сотрудниками милиции на территории Северо-Запада России, по решению суда попадают в закрытое социальное учреждение — приют «Транзит», находящийся в Санкт-Петербурге.

Родители могут забрать детей только в том случае, если у них имеются личные документы и они могут доказать свои родственные отношения с детьми, при этом обязательным условием является наличие проездных документов в страну происхождения. Если же связь с родителями утрачена (или они задержаны и находятся в Центре содержания иностранных граждан), то детей депортируют в страну происхождения отдельно от родителей.

Сотрудники приюта связываются с органами опеки соответствующих стран, после чего дети попадают в специальные учреждения (такая система сохранилась еще со времен Советского Союза в Таджикистане и Украине).⁵⁰

Впрочем, даже успешное пересечение пограничного поста не является гарантией безопасности трудового мигранта, возвращающегося на родину, особенно если он добирается до места на железнодорожном или автомобильном транспорте. Даже имея действительные документы, иностранные граждане, едущие домой, могут стать жертвами вымогателей.

Анвар М. и члены его строительной бригады Ильхам Ю., Суван Т. и Ноиб М., работали в Валдайском районе Новгородской области на строительстве коттеджей и были обмануты недобросовестным работодателем, который не заплатил им за работу. Они возвращались 22 декабря 2009 г. в Узбекистан на поезде «Санкт-Петербург — Астана». Двое сержантов - сотрудников наряда линейного отделения милиции, сопровождавшего поезд, обошли состав, изымая документы (паспорта, миграционные карты и временные регистрации). В ответ на просьбы мигрантов отдать им личные документы или хотя бы представиться проверяющие требовали немедленной уплаты «штрафа» в 1 тысячу рублей, не выписывая никаких штрафных квитанций и не поясняя состава совершенного мигрантами коллективного правонарушения. Среди жертв форменного рэкета «правоохранителей» оказались исключительно граждане Киргизии, Узбекистана и Таджикистана, возвращавшиеся с заработков на родину. Наученные горьким опытом общения с милицией и УФМС, мигранты в основном предпочли заплатить. Во время вторичного обхода милиционеры отдавали мигрантам документы в обмен на деньги. Однако Анвар и члены его бригады не смогли «выкупить» свои личные документы, поскольку работодатель им ничего не заплатил. Работники милиции снизили сумму «штрафа» до 500 рублей, о чем и было объявлено Анвару. Лишь вмешательство работника АДЦ «Мемориал», по случайности ехавшего в том же вагоне, помешало милицейскому произволу.¹²

25. Согласно докладу Всемирного банка, посвященному перспективам миграции (представлен 8 ноября 2010 г.), крупнейший в мире канал миграции в 2010 г. — из Мексики в США, на втором месте — из России в Украину, и на третьем — из Украины в Россию. В России сейчас, по данным ВБ, проживают 12,2 миллиона мигрантов (<http://www.rg.ru/2010/12/07/migracia.html>).
26. Сергеев М. Россия — магнит для мигрантов (http://www.ng.ru/economics/2008-03-21/6_migranty.html)
27. Мнение ведущего научного сотрудника Института социально-экономических проблем народонаселения Е.Тюрюкановой // Там же.
28. Метелев С.Е. Международная трудовая миграция и нелегальная миграция в России М., 2006. С. 154-156
29. Постановление Правительства РФ от 12 ноября 2010 г. N 895 (<http://www.garant.ru/hotlaw/federal/287233/#review>).
30. Выступление на «круглом столе» в Государственной Думе РФ по проблемам безработицы http://www.rosprof.ru/joom/content/view/128/58/index.php?option=com_content&task=view&id=2951&Itemid=68)
31. Там же.
32. Петербург нуждается в консульствах Узбекистана и Таджикистана (<http://www.rosbalt.ru/2010/02/08/710913.html>).
33. Данные правозащитного мониторинга АДЦ «Мемориал».
34. По свидетельствам многих обратившихся в АДЦ «Мемориал» иностранных граждан, в странах исхода часто действуют перевозчики и иные фирмы, имеющие связи с подобными же структурами в России, оказывая различные «услуги»: от перевозки и пересечения границы до выдачи документов, которые могут быть оформлены только на территории Российской Федерации.
35. Информация получена от многих трудовых мигрантов, обратившихся в АДЦ «Мемориал».
36. Все документы и письменные свидетельства по историям заявителей, приведенных в настоящем отчете, находятся в архиве и в электронной базе данных АДЦ «Мемориал».
37. КУСП-21462 от 5 июля 2010 г., направленный УВД Центрального района начальнику СУ при УВД Центрального района Санкт-Петербурга для приобщения к уголовному делу №265600 // Архив АДЦ «Мемориал».
38. A/HRC/RES/8/7/
39. <http://www.prokuratura.sp.ru/news.html?pathnews=/news/2010/10/11/2>.
40. Свидетельство Дилрабо А. // Архив АДЦ «Мемориал».
41. Замечание Общего порядка № 18, параграф 10.
42. <http://www.belowtheline.ru/announces/detail.php?ID=2508/>.
43. Архив АДЦ «Мемориал».
44. <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/goinputra.jsp?c=451173-5>.
45. Архив АДЦ «Мемориал».
46. Подробнее см. <http://www.memorial.spb.ru/www/662.html?lang=ru>, в архиве АДЦ «Мемориал» содержатся аудиозаписи свидетельств пострадавшего.
47. Об условиях содержания мигрантов в ЦСИГ на Захарьевской, 6 подробнее см. Главу 3, раздел «Дело Лакатош против России».
48. Сообщения задержанных и их родственников, архив АДЦ «Мемориал».
49. <http://fiodor.ru/about>.
50. Кириллова К. Дети-мигранты в госучреждениях: самые уязвимые // Бюллетень АДЦ «Мемориал» №29, апрель 2010 г.
51. Якимов А. очерк одной спецоперации // Там же.

3. Цыгане-мигранты: двойная дискриминация

Во многих странах СНГ живут цыганские субэтнические группы. Так, например, в Украине, по данным переписи 2001 года насчитывалось 47,6 тыс. человек, назвавших себя цыганами.⁵² В Узбекистане, Таджикистане и Кыргызстане проживает значительное число среднеазиатских цыган, общую численность которых установить достаточно сложно — по данным советских исследователей-этнографов, в 1980 году их общая численность приближалась к 30 тыс. человек и имела тенденцию к росту.⁵³

Будучи членами исключенных и дискриминируемых групп с исторически более низким уровнем жизни и образования, чем у окружающего населения, цыгане стран СНГ — доноров миграции также оказались вовлечены в активные миграционные процессы, происходящие на постсоветском пространстве, прежде всего в иммиграцию на территорию России. В попытках улучшить свою жизнь вне страны исхода цыгане-мигранты сталкиваются с дополнительными трудностями в осуществлении социальных и экономических прав, оказываясь представителями двух дискриминируемых групп одновременно. Практика двойной дискриминации цыган-мигрантов в России на сегодняшний день ставит под угрозу не только их социально — экономическое положение, но даже физическое выживание. Таким образом, вследствие дискриминационных практик иммигрантские сообщества цыган из Украины и Средней Азии оказываются лишены всякой возможности улучшить свое положение. Кроме того, будучи участником Пакта, Российская Федерация признает, что «никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека ... не допускается под тем предлогом, что в настоящем Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме».⁵⁴

Среднеазиатские цыгане в России

Одна из самых заметных групп цыган-мигрантов в РФ — среднеазиатские цыгане (самоназвание — мугат, узб. люли, тадж.

джуги⁵⁴). Их предки еще в Средневековье поселились на территории нынешних Таджикистана, Узбекистана, Казахстана и Киргизии, создавая поселки (махалля) на окраинах богатых городов. Ведя полукочевой образ жизни, они столетиями оставались неграмотными и существовали на грани нищеты. Мужчины традиционно занимались преимущественно мелким ремеслом, женщины — гаданием и попрошайничеством.

Определенную положительную роль в интеграции цыган-мугат в окружающее общество сыграла политика СССР по обеспечению всеобщего образования и трудовой занятости цыган в сельском хозяйстве и промышленности. Известны представители среднеазиатских цыган, ставшие в советские годы учеными, артистами, спортсменами, руководителями. Цыгане-мугат получали личные документы и регистрацию по месту постоянного жительства, что формально делало их полноправными гражданами Советского Союза.⁵⁵

После распада СССР страны Средней Азии поразил тяжелый системный кризис, сопровождавшийся катастрофическим падением уровня жизни, экономической стагнацией и межэтническими конфликтами. так, по данным правозащитной организации «Наше право», в 2004 году в Ошском районе Киргизии проживало более 3,5 тыс. цыган-мугат, уровень безработицы среди них достигал 90%.⁵⁶ Среднеазиатские цыгане в постсоветский период вынуждены выживать в условиях нищеты, разрухи и безработицы, вернувшись к попрошайничеству и полукочевому образу жизни. До 50% семей среднеазиатских цыган не получают социальных пособий из-за отсутствия личных документов.⁵⁷ По этой же причине легальное трудоустройство среднеазиатских цыган невозможно ни в России, ни в странах их происхождения.

В 1994 году в Таджикистане началась гражданская война, и тысячи беженцев-мугат впервые устремились на территорию Российской Федерации. Впоследствии среднеазиатские цыгане оказались вовлечены в сезонную трудовую миграцию: целые общины мигрантов-мугат в весенне-летний период

переезжают в Россию, основывая стоянки и нелегальные поселения на окраинах, свалках и промышленных зонах крупных городов от Санкт-Петербурга до Сахалина.⁵⁸ Мигранты-мугат становятся вынужденными трудовыми мигрантами: мужчины заняты на подсобных и строительно-отделочных работах, собирают металлолом, женщины и дети просят милостыню на улицах.

Условия жизни мигрантов-мугат не соответствуют элементарным санитарным нормам и требованиям безопасности и гигиены. В поселениях мугат, зачастую насчитывающих несколько сотен жителей, отсутствует водоснабжение, отопление и электричество. Жилища цыган-мигрантов обычно представляют собой прямоугольные строения из фанеры и клеенки длиной 5-6 метров и шириной 2-3 метра, и часто оборудуются самодельными железными печами. Рацион среднеазиатских цыган-мигрантов скуден и характеризуется крайне низким качеством продуктов, часто в пищу употребляются найденные на свалках пищевые отходы.⁵⁹ В подобных условиях распространение таких заболеваний, как ВИЧ, туберкулез, гепатит, кишечные расстройства и гельминтоз приобретает характер эпидемий.

Значительную долю общего числа цыган-мугат как в среднеазиатских странах, так и в РФ (до 70%) составляют дети, в том числе грудные.⁶⁰ В сообществах цыган-мугат принята практика домашних родов, в большинстве случаев матери и их дети не наблюдаются в больнице и не получают медицинской помощи. Новорожденные не регистрируются в государственных учреждениях и не имеют возможности впоследствии получить личные документы⁶¹ и оказываются лишенными права на гражданскую принадлежность и образование. Так, в информационном письме государственного учреждения «Городской центр профилактики безнадзорности и наркозависимости несовершеннолетних «Контакт», направленном в АДЦ «Мемориал» 27 ноября 2006 года, указывается, что на выявленной стоянке мигрантов-мугат в Петербурге проживает 50 несовершеннолетних «без документов, подтверждающих личность, непосещающих учебные заведения, не имеющих нормальных условий для проживания».⁶²

Помимо экстремальных условий выживания и ужасающей нищеты, среднеазиатские цыгане-мигранты в России сталкиваются с ксенофобски мотивированным насилием со стороны неонацистских группировок. Погромы поселений сопровождаются не только уничтожением скудного имущества цыган-мигрантов, но избиениями и даже убийствами — в сентябре 2003 г. скинхедами-нацистами во время погрома лагеря таджикских цыган-мигрантов под Санкт-Петербургом была убита 6-летняя Нилуфар Сангбоева.⁶³

Погромы стоянок таджикских цыган-мигрантов совершаются также в рамках регулярных рейдов УФМС и милицейских спецопераций с характерными названиями «Мигрант» или «Нелегальный мигрант». Они сопровождаются поджогами и уничтожением имущества цыган-мугат. Например, летом 2009 года сразу же после посещения сотрудниками милиции неизвестными был подожжен лагерь таджикских цыган-мигрантов в поселке Горелово Ленинградской области. Уголовного дела возбуждено не было «за отсутствием обращений потерпевших».⁶⁴

Таким образом, мигранты-мугат не имеют возможности улучшить условия своего проживания, получить образование, социальную поддержку и медицинскую помощь, легально трудоустроиться и защитить свои права в суде, — поскольку являются недокументированными мигрантами с одной стороны, и членами цыганских общин с другой. Дискриминация в соблюдении социально-экономических прав в отношении данной группы населения России и стран Средней Азии носит комплексный, структурный характер и приводит к дальнейшему ухудшению положения мигрантов-мугат. Какие-либо позитивные меры преодоления катастрофической нищеты и исключенности недокументированных мигрантов-мугат, их легализации и интеграции в российское общество отсутствуют.

Венгероязычные цыгане-мадьяры в России

Не менее уязвимая группа цыган-мигрантов — венгероязычные цыгане, выходцы из Закарпатской области Украины. Большая часть из этих цыган имеют самоназвание «мадьяры».⁶⁵

Третья часть цыган Украины — около 14 тыс. человек — проживает в Закарпатской области, в частности в Береговском районе, на территории компактного расселения венгров. Вероятнее всего, реальная численность цыган-мадьяров несколько выше — не все из них имеют документы, удостоверяющие личность; кроме того, многие определяют себя как «венгры». Их крупные поселки расположены у городов Ужгород, Берегово и Мукачево. Цыганское население г. Берегово, согласно переписи 2001 года, составляет 1,7 тыс. человек или 6,4% всего населения города (численность этнических венгров 12,8 тыс. человек, 48,1% населения).⁶⁶ В то же время население береговского табора (цыганской деревни) в 360 домов (района Отдельный Хутор), по данным наблюдателей, составляет порядка 2-3 тысяч человек.⁶⁷

В советской Украине большая часть цыган Закарпатья была занята на производстве. В Берегово, например, работали мясокомбинат, кирпичный и деревообрабатывающий заводы.⁶⁸ Многие занимались традиционными ремеслами и промыслами, а с 1970-х годов выезжали на заработки в РСФСР, в том числе и на Дальний Восток. Известны представители разных профессий из числа цыган-мадьяров — Цыгане-мадьяры работали железнодорожники, учителя, секретари. Распространены были межнациональные браки.

В 1990-е годы экономическая ситуация в регионе резко ухудшилась. Многие предприятия закрылись, оставшиеся сократили в первую очередь работников-цыган. Уже в начале 1990-х лишь 31,1% трудоспособных цыган имели постоянную работу.⁶⁹ Резко упал и образовательный уровень цыган: по данным Госкомстата Украины, в 1999 году из 1000 закарпатских цыган среднее специальное образование имели 5 человек, общее среднее — 79 человек, неполное среднее — 406

человек, начальное — 384 человека, 126 человек вовсе не умели читать и писать.⁷⁰ К 2000-м годам доля неграмотных значительно выросла. Цыгане-мадьяры вынуждены были искать себе любую возможность заработать. Прежде всего они обратились к традиционным ремеслам и подсобным работам: и сегодня в Берегово можно встретить семьи, изготавливающие саманные кирпичи, обменивающие лошадей, выполняющие мелкие кузнечные работы.⁷¹ Женщины нередко работают дворниками и уборщицами, участвуют в мелкой торговле; мужчины работают грузчиками, разнорабочими на рынках, стройках, ремонтных работах и лесопилках.⁷²

Тотальная бедность и отсутствие возможности тысячам людей пробиваться временными заработками в пределах небольшого региона привели к участию закарпатских цыган в массовой миграции в крупные украинские и российские города. Украина с начала 1990-х годов стала главным миграционным донором для России, занимая лидирующее положение по численности как легальных (43% от всех мигрантов 1994 года, 30% от всех мигрантов 2001 года),⁷³ так и нелегальных (украинцы — 32%, украинки — 46,7% нелегалов)⁷⁴ российских иммигрантов. Около 230,5 тыс. жителей России имеют украинское гражданство, что составляет 22,5% от всех иностранных граждан, проживающих в РФ.⁷⁵ 36,8% населения Западной Украины когда-либо мигрировали в Россию.⁷⁶

Общее количество временных, или краткосрочных мигрантов из Украины оценивается в 2 — 7 млн. человек.⁷⁷ Группы закарпатских цыган в 1990-е годы отправлялись на электричках в сторону российской границы,⁷⁸ затем пересекали ее (часто нелегально), и по железной дороге добирались до крупных российских городов — Москвы и Петербурга. Оседая на окраинах мегаполисов и перебиваясь случайными заработками, они строили временные жилища и целые стоянки. Хотя большая часть цыган-мадьяров и осталась в Закарпатье, новый образ жизни породил среди них особую социальную группу, составившую постоянное и временное население пригородных стоянок России и Украины. Таким образом, цыгане-мадьяры заняли свою

нишу в российской иммиграции. Чаще всего они не имеют образования вообще (как и 1% всех российских нелегальных иммигрантов) или имеют неоконченное среднее образование (как 6% всех российских нелегалов). Целью их приезда являются случайные заработки (7% всех российских нелегальных иммигрантов).⁷⁹

Исследование конкретной ситуации: стоянка закарпатских цыган-мадяров на окраине Санкт-Петербурга

Попытки переселиться из Закарпатской области Украины на территорию Санкт-Петербурга цыгане-мадяры предприняли в 1994 году. С этого времени стоянка становится местом постоянного или временного проживания уроженцев городов Берегово и Мукачево (семьи Товт, Лакатош, Тонто, Горват, Варга, Фонтош, Форкош, Пап, Балог), число которых значительно увеличилось после паводков 1998 и 2001 гг. в Закарпатье: немалая часть венгерских цыган тогда лишилась личных документов (паспортов и свидетельств о рождении), переданных для переоформления в администрацию г. Берегово, которая и была затоплена.

Условия жизни, в том числе право на жилье

Стоянка цыган-мадяров расположена в промышленной зоне на окраине Санкт-Петербурга, примыкая к железнодорожной линии Санкт-Петербург — Москва и свалке бытовых отходов.⁸⁰ На расстоянии 0,5-2 метров друг от друга сооружаются маленькие хижины из фанеры, полиэтилена, линолеума, железных листов и других подручных материалов. В каждом из таких строений проживает от 2 до 10 человек.

Бытовые удобства (водо- и электроснабжение, отопление, канализация) отсутствуют. Для нужд домашнего хозяйства, приготовления пищи и питья используется вода из пробитой водопроводной трубы на территории несанкционированной свалки; для нужд личной гигиены используется болотная вода.

Проблемой является организация мусорных и отхожих ям. Зачастую бытовой мусор просто выбрасывается из хижины на улицу, поэтому очень быстро все пространство

стоянки заполняется бытовыми отходами. Маленькие дети тут же играют и справляют нужду; взрослые для этого просто отходят от стоянки на десяток метров в сторону болота. К замусориванию территории приводят и регулярные погромы (см. ниже), сопровождающиеся уничтожением строений и имущества мадяров прямо на местах их стоянок.

Численность населения стоянки непостоянна и зависит от сезонной миграционной активности; в среднем в лагере живет от 35 до 100 человек. Большую часть составляют недокументированные временные мигранты, приезжающие из Закарпатской Украины на заработки и основную часть заработанных денег отсылающие домой, где их дети остаются на попечении родственников. Меньшая группа — постоянные обитатели стоянки, живущие здесь уже 10-20 лет вместе со своими детьми и даже внуками, родившимися в России. Это те, у кого связи с Закарпатьем слабее.

У малограмотных нелегальных цыган-мадяров есть несколько возможностей заработать: сбор металлолома для продажи частным перекупщикам, подсобные работы на окружающих стоянку заводских комплексах.

Стоянка располагается в 300 метрах от свалки бытовых и промышленных отходов, поэтому основным видом заработка (особенно в теплое время г.) ее обитателей является сбор металлолома. Работой на свалке заняты как мужчины, так и женщины. Сбор металлолома — тяжелый физический труд (считают и продают металл тоннами), поэтому многие в лагере страдают различными недугами травматического характера.

Население лагеря работает и на ближайшей овощебазе, занимаясь разгрузкой и расфасовкой овощей, и на подсобных работах в автомастерских, гаражных хозяйствах, окрестных складах и промышленных комплексах. Оплата сдельная (от 500 до 800 руб./день), однако она часто не выплачивается вовремя и в оговоренном объеме. Цыгане-мадяры живут в крайней бедности, постоянно испытывая нехватку самого одимого. Одежду они находят в мусорных

контейнерах. Питаются мадьяры-мигранты редко и нерегулярно, в лучшем случае 1-2 раза в день. Обогреваются жилища самодельными печками, которые в зимнее время топят постоянно — чаще всего бытовым мусором (пластиком, резиновыми шинами, фанерой и т.д.). Пищу готовят тоже на печках (летом — на улице). Проблема пожарной безопасности очень актуальна для населения лагеря, особенно зимой, когда огонь необходимо поддерживать круглые сутки. Часто в результате пожара без крова остаются сразу несколько семей.

Основу рациона составляют самые дешевые полуфабрикаты быстрого приготовления, а также селедка, картошка и хлеб. Огромные трудности мадьяры испытывают из-за отсутствия средств на приобретение детского питания, поэтому маленькие дети, начиная с грудного возраста, едят практически ту же пищу, что и взрослые.

Здоровье

Вследствие недостаточного и некачественного питания, отсутствия условий для соблюдения личной гигиены, доступа к чистой питьевой воде и антисанитарной окружающей обстановки, а также в условиях скученного проживания десятков людей на небольшой территории целый ряд заболеваний и расстройств приобретает в среде цыган-мигрантов характер эпидемий. Жители стоянки рассказывают о случаях гибели детей в результате заражения гельминтами, постоянно жалуются на симптомы гепатита и гельминтозов (резкие боли в животе, общая слабость и подавленность, истощение, сопровождающиеся аллергическими реакциями, желудочными расстройствами и ослаблением иммунитета). Другой серьезной проблемой является туберкулез. По данным правозащитного мониторинга (конец августа 2010 года), туберкулезом были больны несколько женщин — работниц овощной базы, в том числе одна из них, Зинаида Балог, находилась в тяжелом состоянии. Носителями туберкулеза являются цыгане-мадьяры, освобожденные из мест лишения свободы или из Центра содержания иностранных граждан (Санкт-Петербург, ул. Захарьевская, 6).

Следствием критической санитарно-эпидемиологической обстановки на стоянке цыган-мадьяров является высокая детская смертность. Так, постоянная жительница стоянки с 1994 по 2008 годы, гражданка Украины Шарлотта Товт родила за это время 10 детей, трое из которых погибли.

Крайне тяжелое положение со здравоохранением в местах компактного расселения цыган констатируют и официальные данные Госкомстата Украины: примерно половина цыган Закарпатья (а, соответственно, и обитателей мадьярских стоянок) страдает бронхиально-легочными, пятая часть — желудочно-кишечными заболеваниями, 16 % — туберкулезом. Уровень смертности детей до 1 года — 11%⁸¹

Однако в России ситуация усугубляется тем, что, как правило, попытки мадьяр обратиться за медицинской помощью остаются безрезультатными ввиду практики дискриминации по этническому признаку и по признаку гражданской принадлежности со стороны сотрудников системы здравоохранения.

Многие жители стоянки на окраине Петербурга не имеют документов, удостоверяющих личность, имеют просроченные личные документы, либо действительные документы граждан Украины. Тем не менее, это не является основанием для ограничения их права на охрану здоровья и медицинскую помощь, на равный доступ к медицинской помощи, гарантированный ч.1 ст. 41 Конституции Российской Федерации. Кроме того, принцип недопустимости дискриминации гарантирован ст. 17 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан. Ст. 18 Основ гарантирует равное право на охрану здоровья лицам без гражданства; ст. 39 Основ гарантирует равное право на оказание скорой бесплатной медицинской помощи всем гражданам РФ и иным лицам, находящимся на ее территории. Многих жителей стоянки удалось с помощью правозащитников зарегистрировать в благотворительной общественной организации «Ночлежка» как бездомных, и в этом случае законодательство Санкт-Петербурга подтверждает право

на бесплатную медицинскую помощь гражданам, не имеющим регистрации по месту пребывания и жительства, а также гражданам, личность которых не установлена.⁸² Такая медицинская помощь должна оказываться незамедлительно и оплачивается Территориальным фондом обязательного медицинского страхования (ОМС) Санкт-Петербурга.⁸³ Однако на практике эти положения законодательства не соблюдаются, и получить какую-либо медицинскую помощь цыганам-мигрантам в Санкт-Петербурге, как правило, невозможно. Примером дискриминационного обращения, с которым сталкиваются цыгане-мигранты, служит история Шарлотты Товт, постоянной жительницы мадьярской стоянки.

Семья Шарлотты Товт и Шандора Балоба жила на территории Санкт-Петербурга более 10 лет. Шарлотта родила 10 детей, один из которых не был передан матери сотрудниками больницы, куда был помещен по болезни. Вместо этого он был передан в «Дом малютки» и впоследствии усыновлен за границу. Еще трое ее детей погибли, не прожив и 3 лет в условиях голода, холода и болезней. Весной 2008 г. Шарлотта преждевременно родила 10-го ребенка, однако, несмотря на ее слабость, была выписана из роддома на третий день. В антисанитарных условиях мадьярской стоянки Шарлотта, так и не поправилась. Она очень сильно потеряла в весе, не могла есть и пить, постоянно чувствовала слабость, боли в желудке и в груди, тяжело дышала. В июле 2008 г. муж Шарлотты и ее соседи в сопровождении правозащитников из АДЦ «Мемориал» вызвали Шарлотте «Скорую помощь» и доставили ее в городскую больницу №26 г. Санкт-Петербурга. При себе у Шарлотты Товт находилась справка о регистрации в качестве лица БОМЖ, выданная ОО «Ночлежка», подтверждающая ее право на получение медицинской помощи за счет Территориального фонда ОМС на основании законодательства Санкт-Петербурга. Тем не менее, сотрудники больницы отказались не только госпитализировать, но даже обследовать больную, мотивировав отказ тем, что «она грязная цыганка». После нескольких часов безуспешного ожидания в приемном покое, Шарлотту, с трудом способную встать на ноги, выставили за дверь с диагнозом «ушиб пальцев левой стопы» и рекомендацией «наблюдения врача по месту жительства». Также Шарлотте посоветовали «нормально питаться».

Всего через 3 недели Шарлотта Товт, которой было 33 г., скончалась в своей палатке на стоянке. После посещения городской больницы №26 она отказывалась вызывать скорую помощь, считая себя обреченной на смерть и будучи абсолютно уверенной в том, что ей уже никто не поможет. После смерти Шарлотты Товт ее тело было изъято в сопровождении сотрудников милиции и кремировано, а стоянка подверглась очередному погрому.⁸⁴

В дополнение к ст. 12 МПЭСКП, в ст. 10 МПЭСКП признает, семью «естественной и основной ячейкой общества» и настаивает на предоставлении государственными службами особой поддержки, охраны и помощи как семье в целом, так и матерям в период до и после родов, а также детям и подросткам. МПЭСКП подчеркивает недопустимость «какой бы то ни было дискриминации» в оказании этой поддержки, охраны и помощи, особенно в отношении детей.⁸⁵

К сожалению, в России цыгане-мадьяры сталкиваются не только с отсутствием какой бы то ни было поддержки, охраны и помощи для своих детей и матерей, но и с практикой дискриминации, направленной на разрушение их семей.

Дискриминация начинается с момента рождения ребенка. Зачастую мать, не имеющую личных документов либо имеющую паспорт гражданки Украины, выписывают из роддома уже через 2-3 дня, лишая возможности забрать с собой ребенка. Впоследствии мать, не имеющая личных документов, практически не может забрать ребенка, который направляется в специальное учреждение – Дом малютки – для последующего усыновления. Так, своих детей не увидели Мария Фонтош, Анастасия Иванова, Шарлотта Товт и многие другие родители годами не знают, какова судьба их детей, где и в каком они состоянии они находятся. Впрочем, иногда матери, не имеющей документов, удается вернуть ребенка в семью: со слов цыган-мадьяров, выдача новорожденного матери в роддоме №16 Санкт-Петербурга, оказывающем родовспоможение женщинам, не имеющим документов, стоит 8 тысяч рублей. Чаще всего цыганки-мигрантки не в состоянии заработать такие деньги честным

путем; в таких случаях, как правило, находятся более состоятельные желающие усыновить «сироту» — новорожденного.

В тех редких случаях, когда мадьяркам удается воссоединить семью, оформить медицинское свидетельство о рождении на ребенка для них практически невозможно, особенно если утеряны личные документы родителей. Единственный документ, который выдает роддом, — справка о том, что женщина, назвавшаяся так-то, родила мальчика (или девочку) с таким-то весом и ростом. Таким образом, дети цыган-мадьяров приобретают нелегальный статус с самых первых месяцев своей жизни. Недокументированные дети находятся в постоянной опасности быть разлученными с родителями во время милицейских рейдов: например, в марте 2010 г. во время уничтожения лагеря цыган-мадьяр под Москвой 44 ребенка были оторваны от родителей и распределены по больницам и спецприемникам.⁸⁶

На Северо-Западе России дети мигрантов, не имеющие документов, попадают в государственное учреждение Социальный приют «Транзит», расположенный в Санкт-Петербурге и специализирующийся на работе с детьми мигрантов, сиротами, детьми из неблагополучных семей, оторванными от родителей, а также находящимися не по месту постоянной регистрации родителей.⁸⁷ Несмотря на то, что одной из целей работы приюта является «содействие в возвращении ребенка к родителям или лицам, их заменяющим», ребенок, оказавшийся в приюте «Транзит» без документов, официально не имеющий родителей или имеющий родителей, чье гражданство невозможно установить, может уже никогда больше не увидеть родных отца и мать, — но он будет направлен в российский детский дом либо депортирован в страну происхождения, если таковую удастся установить, и попадет также в социальное учреждение.

Страх навсегда потерять детей, который постоянно испытывают цыгане-мигранты, становится рычагом давления на них со стороны работников милиции и УФС, намеренно использующих детей в качестве

заложников. Так, в начале сентября 2009 года сотрудниками милиции были задержаны дети недокументированных цыган-мигрантов. Родители были вынуждены явиться в отделение, чтобы забрать своих детей, однако сами были обвинены в нарушении миграционного режима, арестованы и препровождены в приемник-распределитель, в котором провели более года.⁸⁶

Таким образом деятельность государственных служб Российской Федерации, обязанных обеспечивать охрану и поддержку семьи вне зависимости от гражданства и статуса детей и родителей, самым жестоким образом разрушает эти семьи и заставляет цыган-мигрантов постоянно жить под угрозой вечной разлуки с самыми близкими родственниками. Во многих семьях цыган-мадьяров на стоянке в Петербурге матери помнят одного или нескольких детей, которых они уже никогда не увидят.

Доступ к образованию

Участвующие в МПЭСКИП государства признают право каждого человека на образование и подчеркивают, что для осуществления этого права начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех. Кроме того, в Пакте подчеркивается, что «элементарное образование должно поощряться или интенсифицироваться, по возможности, для тех, кто не прошел или не закончил полного курса своего начального образования».⁸⁹

По приведенным выше данным Госкомстата Украины, уровень образования цыган-мадьяров в Украине довольно низок. А среди тех, кто мигрировал в Россию, за 16 лет существования петербургской стоянки выросло несколько поколений цыган, которые никогда в жизни не посещали школу. Подавляющая часть цыган-мигрантов, особенно лица младше 25 лет, вообще не умеют читать и писать, в то же время грамотных людей старшего возраста становится все меньше.

У цыганских родителей нет возможности отдавать ребенка в школу и в детский сад: как у них самих, так и у их детей зачастую отсутствуют документы, подтверждающие личность. Кроме того, ближайшая школа

находится более чем в километре от стоянки. Сотрудникам АДЦ «Мемориал» неизвестны какие-либо действия российских властей, направленные на поощрение элементарного образования детей цыган-иммигрантов для обеспечения доступного, адаптированного и приемлемого образования.⁸⁹

Принудительные выселения, насилие и разгромы стоянок

Стоянка мадяров время от времени переносится на новое место неподалеку от прежнего. Причина таких переселений — постоянные погромы и угрозы погромов со стороны милиции (в том числе и в рамках периодически проводившейся правоохранительными органами операции «Табор»). Так, например в 2004 году милицейский рейд сопровождался стрельбой из автоматического оружия по ногам беззащитных цыган.⁹⁰ Постоянная обстановка террора вынуждает цыган примерно раз в 2-4 месяца менять место жилья с целью переждать время до новой угрозы. Например, с июня 2008 по апрель 2009 года стоянка мадяров перекочевывала с места на место пять раз: четыре раза после визитов милиции, угрожавшей уничтожить табор и выселить всех его жителей, и один раз после погрома в ночь на 11 августа 2008 года, когда 16 цыганских хижин было сожжено и сломано в результате ночного рейда некой «группы захвата МВД».

В конце июля 2008 г. сотрудники милиции пришли на стоянку цыган-мадяр и приказали им покинуть подотчетную им территорию, а до 16 августа и вовсе уехать из России. Цыгане это требование не выполнили и перенесли стоянку подальше от железной дороги Петербург — Москва. В ночь на 11 августа 2008 г. жители табора проснулись от шума — люди в масках срывали с петель двери их жилищ. Напуганные сонные цыгане начали выбегать из палаток. Погромщики поджигали домики цыган, били бегущих мужчин и женщин, пытающихся спасти свое имущество и документы. Нападавших, по словам очевидцев, было 7 или 8 человек, из них только один был в милицейской форме. Нападавшие сами себя называли «группой захвата МВД», но при этом не предъявляли никаких ордеров и удостоверений. Действовали они по заранее обдуманному плану: два человека поджигали хижины, остальные контролировали

выходы из табора. Погром длился всего около 20 минут; убедившись в том, что горящие дома уже невозможно потушить, нападавшие скрылись. В результате рейда был жестоко избит Шандор Тонто, 17 лет; ему сломали нос. Сгорели и некоторые документы — так, без свидетельства о рождении осталась Денди Горват, 22 лет. Было сожжено и сломано 16 хижин и уничтожено все находящееся в них имущество. Безодежды, еды и кровав в преддверии осени остались десятки людей, взрослые и дети. Аладар Форкош, 31 год: «Сорвали двери, кричали: «Мужики есть?» А я сижу, говорю — «Нету». Они не поняли, что я мужик, и они заткнули дверь и дальше пошли». Наталья Иванова, 22 года: «А потом начали кричать, что сейчас будут подпаливать. Еще двух женщин... два раза ударили». Гита Лакатош, 24 года: «А я ...побежала туда, с сыном на руках была. Они дверь сломали, я говорю: не смей будка палить, потому что ребенок тут. А я еще вижу там сзади будки уже горят, стала вещи уже вытаскивать, мужу говорю: «Иди беги». А вон парень наш бежал, его поймали и стали бить. Они сильно его избили... Когда я стала уже тушить будку, меня ударили, но я все равно не испугалась. Я говорю — разрешите мне будку затушить, потому что дети тут... Он вторую будку стал зажигать, и там женщину тоже ударил...». Шандор Балог, 32 года, вдовец, отец шестерых детей: «Я хотел забрать хотя бы еду, детям, но мне ничего не разрешили брать, просто все сожгли».⁹²

В результате постоянных погромов цыгане-мадяры регулярно лишаются жилищ, имущества, теплых вещей и личных документов, без которых они не могут рассчитывать на медицинскую помощь, легальное трудоустройство и возвращение на родину. Последний известный АДЦ «Мемориал» погром на стоянке в Петербурге произошел в сентябре 2010 года.

Аналогичным нападениям подвергаются стоянки цыган-мадяров и в других регионах. 10 марта 2010 года СМИ сообщили о ликвидации подобной стоянки на окраине Москвы, сопровождавшейся поджогом цыганских хижин и иного имущества.⁹³ Нередки случаи расистски мотивированных вооруженных нападений на цыган-мигрантов.

В 2004 г. на пути в магазин атаке группы бритоголовых молодых людей подверглись цыганки-мадьярки Анна и Луиза Форкош. Нападавшим удалось сбить жертв с ног и нанести множественные ножевые ранения, от которых погибла одна из жертв, Анна Форкош, в то время как израненной Луизе удалось убежать. Потерпевшая вызвала милицию, которая задержала подозреваемых. В отделении милиции Луиза опознала убийц Анны Форкош; однако несмотря на это арестованные люди куда-то исчезли, а дело об убийстве Анны не было раскрыто. Жители цыганского поселения и особенно сама Луиза были крайне заинтересованы в поимке истинных убийц, но добиться ничего больше не смогли.

Много лет все попытки получить какую-либо информацию о деле Анны Фаркош ничего не давали. Только в 2010 г. от следователя прокуратуры, ведущего дело неонацистской группировки Воеводина, совершившей целый ряд нападений и убийств на почве ненависти, стало известно, что Анну Форкош убили члены этой банды. Однако из-за отсутствия у Анны Форкош личных документов было трудно оформить разрешение на эксгумацию ее тела, поэтому следствие не было завершено, а убийство Анны не вошло в обвинительное заключение. Таким образом, группа убийц не понесла ответственность только потому, что их жертва принадлежала к недокументированным мигрантам.⁹⁵

В июне 2008 г. житель обуховского лагеря Т.Форкош подвергся атаке нескольких молодых людей, отобравших у него сумку с продуктами и нанеших несколько крестообразных ножевых ран. По всей видимости, характер ран имел для нападающих некое ритуальное значение: повалив Т.Форкоша на землю, они высасывали кровь из ножевых ран. Т.Форкош попал в больницу в тяжелом состоянии. Врачи вызвали следователя, которому пострадавший дал показания, сообщив место жительства агрессоров — наркозависимых жителей микрорайона Рыбацкое, которых он знал. Однако, несмотря на обещания следователя пострадавшему, никакого уголовного дела возбуждено не было.⁹⁶

О том, что цыгане-мадьяры становятся в России жертвами комплексной дискриминации, свидетельствуют материалы двух дел, направленных юристами АДЦ «Мемориал» в

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) от имени жителей мадьярской стоянки.

Жалоба «Фонтош против России» в ЕСПЧ от 29 октября 2009 г.

Юристами АДЦ «Мемориал» Мариной Носовой и Ольгой Цейтлиной подготовлена жалоба, переданная в Европейский суд по правам человека 3 ноября 2009 года, в которой заявительница, Фонтош Илона Александровна, добивается признания властями Российской Федерации фактов нарушения ее прав в период содержания под стражей в ИЗ-47/5 и получения компенсации за причиненный моральный ущерб и признания Европейским судом по правам человека нарушений норм Конвенции, в частности, Ст. 3, 5, 8, 14 и 13.

Илона Фонтош, 1995 г.р., недокументированная мигрантка из Закарпатской области Украины проживала на мадьярской стоянке. 16 февраля 2009 г. была задержана сотрудниками милиции по подозрению в краже мобильного телефона стоимостью 1400 рублей в составе группы из 13 девушек-мадьярок. Телефон был возвращен владельцу, а в отношении Илоны Фонтош было возбуждено уголовное дело. Ввиду отсутствия личных документов и незнания русского языка, Илона Фонтош, опасаясь отправки в приют для несовершеннолетних «Транзит», назвалась именем Дьердь Мальвины Александровны, 1990 г.р. Илона Фонтош находилась на 7 месяце беременности. Возраст ее (14 лет) не был установлен оперативниками, однако, посчитав ее совершеннолетней, следствие определило меру пресечения в виде заключения под стражу. Всего Илона Фонтош провела 5 месяцев и 7 дней в женском изоляторе №5 города Санкт-Петербурга, куда была направлена без всякого медицинского обследования. Уголовное дело в отношении нее расследовалось 5 месяцев и 12 дней, после чего было прекращено в связи с деятельным раскаянием.

В ходе следствия было установлено, что заявительница является Фонтош Илоной Александровной, а не Дьердь Мальвиной Александровной, т.к. генетическая экспертиза подтвердила родство Илоны и свидетеля, ее матери Фонтош Марии Иосифовны, постоянно проживающей на мадьярской стоянке. Возраст заявительницы установлен не был. Несмотря

на это, уголовное дело было прекращено в отношении Дьердь М. А. (а не Фонтош И. А.) по нереабилитирующему основанию, а не на основании недостижения обвиняемой возраста уголовной ответственности, что не дает заявительнице права на возмещение вреда, причиненного ее необоснованным содержанием под стражей. Данное постановление о прекращении уголовного дела не обжаловалось, т.к. возобновление производства по уголовному делу привело бы к ухудшению положения Фонтош И. А., в отношении которой продолжилось бы уголовное преследование. Находясь под стражей, 29 апреля 2009 г. Илона Фонтош родила ребенка, который в возрасте 1 месяца и 2-х дней был отобран у матери без объяснения причин и помещен в детскую больницу для детей, оставшихся без попечения родителей, а затем в дом ребенка. Заявительница ничего не знала о судьбе ребенка вплоть до освобождения из-под стражи 24 июля 2009 г., т.е. в течение 1 месяца и 24 дней. Власти отрицают факт отобрания ребенка, а прокурорская проверка не выявила на этот счет нарушений законодательства.

В отношении Илоны Фонтош была избрана излишне жесткая мера пресечения, принимая во внимание ее беременность и несовершеннолетний возраст. Личность Илоны была установлена только через 2 месяца после ее заключения под стражу; впоследствии национальным судом была подтверждена необходимость содержания девушки в изоляторе. Возможность альтернативной меры пресечения не рассматривалась, несмотря на медицинские рекомендации стационарного лечения. Кроме того, суд в официальном качестве заявил, что пребывание в изоляторе для подозреваемой «лучше, чем в цыганском таборе», что является нарушением базового права на недискриминацию.

Таким образом, возможности защиты прав Илоны, предусмотренные национальным законодательством, оказались неэффективны в виду неэффективной деятельности или бездействия соответствующих государственных органов. Обращения адвоката заявительницы к следователю и прокурору о скорейшем расследовании уголовного дела, об изменении меры пресечения и о привлечении к ответственности должностных лиц следственного изолятора, допустивших отобрание ребенка И.Фонтош, были отклонены. Суды не приняли во внимание доводы И.Фонтош, свидетельствующие против столько долгого содержания ее под стражей.

В женском изоляторе Илона Фонтош провела 32 недели беременности в ужасающих условиях содержания. В тесной камере содержались в духоте еще 17-20 женщин (Илона много раз теряла сознание по причине нехватки свежего воздуха), при отсутствии достаточной вентиляции и отопления, при полном отсутствии мясных, молочных и рыбных продуктов в рационе. Ни до, ни после родов никакого специального медицинского обследования и помощи Илона не получала, не было предпринято никаких мер для контроля над состоянием матери и ее плода.

В условиях заключения Илона даже не могла рассчитывать на свидание с родственниками, которым было отказано в предоставлении свидания на основании отсутствия у них личных документов. Таким образом, пребывание Илоны Фонтош в следственном изоляторе №5 сопровождалось значительными и продолжительными по времени физическими страданиями, психологическим состоянием униженности и подавленности ввиду отсутствия всякой поддержки и защиты, гарантируемой в том числе и нормами международного права.

Дело «Лакатош и другие против России» №32002/10 от 26 мая 2010 г.⁹⁶

Юристами АДЦ «Мемориал» Ольгой Цейтлиной и Антоном Петровым по просьбе заявителей была подготовлена и направлена жалоба в Европейский суд по правам человека по фактам бесчеловечного и унижающего человеческого достоинства обращения, непринятия мер по выдворению заявителей за пределы Российской Федерации, сопряженное с продолжающимся заключением в Центре содержания иностранных граждан, отсутствия права на проверку законности содержания заявителей в ЦСИГ, а также непредоставления эффективного средства защиты как в отношении бесчеловечного и унижающего человеческого достоинства обращения, так и в отношении лишения свободы — в нарушение статей 3, 5 (1) (f), 5 (4), 13 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

22 сентября 2009 г. во время рейда УФМС на территории мадьярского поселения были задержаны Анна Лакатош, Павел Габор и Аладар Форкош — цыгане-мадьяры, уроженцы города

Берегово Закарпатской области Украины, не имевшие никаких личных документов. 24 сентября 2009 г. Колпинский районный суд Санкт-Петербурга признал задержанных виновными в нарушении режима пребывания иностранных граждан в РФ и подверг их наказанию в виде штрафа в размере 2000 рублей, а также дополнительному наказанию в виде выдворения за пределы РФ. До выдворения, без указания срока выполнения, цыгане-мадьяры были помещены в Центр содержания иностранных граждан ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области, представляющий собой приемник-распределитель для лиц, отбывающих административный арест сроком 15 суток. Согласно российскому законодательству, нарушители миграционного режима могут находиться в Центре содержания иностранных граждан, пока не будут установлены их личность и гражданская принадлежность, но не более 1 года.

Условия содержания недокументированных мигрантов в ЦСИГ не могут считаться удовлетворительными ни при каких обстоятельствах. Цыгане-мадьяры содержались в перенаселенных камерах (по 4-6 заключенных при общей площади 4 кв.м.), при отсутствии постельных принадлежностей (матрасов, одеял, подушек и постельного белья) и средств поддержания личной гигиены, при отсутствии достаточного доступа солнечного света и свежего воздуха. Туалеты расположены прямо в камерах и никак не отделены от основного пространства, в том числе от кроватей заключенных, на которых они вынуждены принимать пищу в отсутствие столов. Питание заключенных состояло из черного хлеба, каш и чая. В рационе полностью отсутствовали фрукты, овощи, рыба, мясо, молочные продукты; а самостоятельно готовить пищу и кипятить воду заключенным было запрещено.

Заключенные были полностью изолированы от внешнего мира: в камерах отсутствовали радио и телевизор. Заключенным было запрещено пользоваться мобильными телефонами и им не предоставлялись книги и газеты. Заключенные находились в камерах постоянно, на ежедневную прогулку отводилось не более 25 минут в хорошую погоду. Свидания предоставлялись только с близкими родственниками.

Работниками Центра не предпринималось достаточных мер для установления личности и гражданской принадлежности задержанных. Генеральное консульство Украины в Российской Федерации в ответ на запросы адвокатов АДЦ «Мемориал» в ноябре 2009 — январе 2010 г. сообщило, что поскольку задержанные мадьяры-мигранты никогда не документировались паспортами граждан Украины, то подтвердить их принадлежность к гражданству Украины невозможно. 11 февраля 2010 г. адвокат АДЦ «Мемориал» получила ответ ЦСИГ на запрос о возможности выдворения мадьяр-мигрантов, в котором сообщалось, что в связи с отсутствием сведений о принадлежности к какому-либо гражданству и отсутствию документов, удостоверяющих личность задержанных, их выдворение за пределы РФ невозможно.

Таким образом, после более чем 4 месяцев заключения А.Лакатош, П.Габор и А.Форкоша в ЦСИГ была подтверждена невозможность установления их личности и гражданской принадлежности, а также невозможность их депортации за пределы РФ. Однако администрация ЦСИГ не решилась выпустить на свободу нарушителей миграционного режима, не выполнив решения суда об их депортации. Цыгане-мигранты вышли на свободу только в октябре 2010 г., после истечения годового срока их содержания под стражей, оставаясь нарушителями миграционного режима. В течение года заключения цыган-мадьяров государственные органы Украины и РФ так и не смогли установить ни их личности, ни гражданскую принадлежность ввиду неэффективности и недостаточности предпринимаемых усилий.

Годовое пребывание в условиях недостаточного питания и невозможности соблюдения личной гигиены подорвало как физическое, так и психическое здоровье цыган-мадьяров: Анна Лакатош испытывала припадки эпилепсии, а Аладар Форкош заболел туберкулезом. Нередки были случаи голодных обмороков. Заключенные в течение года пребывали в униженном, подавленном положении, будучи разлученными со своими семьями, не получая никакой заботы, защиты и поддержки, предусмотренных в таких случаях международным правом.

По истечении максимально допустимого срока содержания Анна Лакатош, Павел Габор и Аладар

Форкош вышли на свободу с подорванным здоровьем и без каких-либо гарантий и надежд избежать вторичного заключения. Ввиду отсутствия личных документов они и по сей день остаются нарушителями режима пребывания в любой стране, где бы они ни находились.

На основании данных правозащитного мониторинга и сопровождения, средств массовой информации, жалоб заявителей-мадьяр в ЕСПЧ и правозащитных отчетов можно утверждать, что цыгане-мигранты в Российской Федерации систематически сталкиваются не только с нарушением своих прав, в том числе гарантированных международными договорами, такими как МПЭСКП, но и с практикой институционализованной двойной дискриминации со стороны государственных органов и социальных служб. Являясь одновременно и цыганами (членами исторически наиболее дискриминируемых этно-социальных групп), и недокументированными мигрантами (лицами, на которых фактически не распространяются гарантии правовой защиты), цыгане-мигранты оказываются в крайне тяжелых условиях и не имеют никаких возможностей интегрироваться в российское общество на равноправных началах.

- 51 Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 р. (<http://www.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>)
52. Назаров Х.Х. Современное этническое развитие среднеазиатских цыган (люли). Этнические процессы у национальных групп. М. 1980. С. 167.
53. МПЭСКП, ст. 5 п.2
54. В СМИ и этнографической литературе эта этнографическая группа чаще называется «мугат». В настоящем отчете будет использован термин «цыгане-мугат» (их самоназвание).
55. Абашин С. А. Среднеазиатская богема (http://www.sakharov-center.ru/museum/exhibition-hall/prishelci/hall_exhibitions_current_prishelci.htm)
56. Кыргызстан: мугат влачат существование на задворках общества (<http://www.tazar.kg/news.php?i=6530>)
57. Отчет общественной организации «Наше право» о работе с членами сообщества цыган-мугат в Карасуйском районе Ошской области Киргизии (2005).
58. Палаточный городок цыган-мугат под

- Санкт-Петербургом (<http://www.izvestia.ru/spb/article3112744/>);
59. Судьба палаточного лагеря цыган-мугат под Южно-Сахалинском (http://www.zemliaki.info/publ/2010_god/5_2010_god/k_nam_priekhal_tabor/12-1-0-110).
60. Шакиров Д. А что найдут — тем и живут (<http://mediazavod.ru/articles/86519>).
61. Отчет организации «Наше право» о работе с членами сообщества цыган-мугат в Карасуйском районе Ошской области Киргизии (2005).
62. Там же; Ю.Гутова. Ой люли, люли (<http://www.izvestia.ru/spb/article3112744/>)
63. Архив АДЦ «Мемориал».
64. Отчет АДЦ «Мемориал» «Violation of the rights of Roma children, 2005» (<http://www.memorial.spb.ru/www/506.html?lang=en>); С. 132-133; В поисках счастливых цыган: преследования отверженных меньшинств в России. Доклад Европейского Центра по правам цыган (2005).
65. Шкуренок Н. Дома таджикских цыган сожгли в Горелово // Бюллетень АДЦ «Мемориал» №27, сентябрь 2009г. (<http://www.memorial.spb.ru/www/203.html?lang=ru>).
66. Этот термин будет использован в настоящем отчете.
- 67 Про кількість та склад населення Закарпатської області за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року (<http://www.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/zakarpattia/>)
- 68 Бессонов Н.В. Цыгане и пресса. Выпуск 2. М., 2003. С.26.
69. Там же. С.53.
70. Беліков О.В. Цыгане Украины в конце XX века: проблемы и пути их разрешения (http://www.iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/13/articles/sec2/stat22.html)
71. Там же.
72. Бессонов Н.В. Цыгане и пресса. Выпуск 2. М., 2003. С. 53
73. Бессонов Н.В. Есть ли сейчас кочевые цыгане? (<http://gypsy-life.net/foto-06.htm>).
74. Миграции населения. Выпуск 2. М., 2001. С. 88-89.
75. Там же. С. 133
76. Кузьмин А.В. Миграция: проблемы межкультурной коммуникации Изд-во ВСГТУ, Улан- Удэ, 2006. С.40.
77. Прибыткова И.М. Трудовая миграция населения Украины в условиях трансформации экономических и общественных отношений // Трудовая миграция в СНГ: социальные и

- экономические эффекты. М., 2001. С. 29.
78. Там же. С.27
79. Там же.
80. Миграции населения. Выпуск 2. М., 2001. С.134.
81. Жалоба Полицкого Д.А. на деятельность несанкционированной свалки (http://www.rtr.spb.ru/People_Line/viewmsg_d.asp?ID=117424&FID=117424)
82. Беликов О.В. Цыгане Украины в конце XX века: проблемы и пути их разрешения (http://www.iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/13/articles/sec2/stat22.html).
83. Ч.5 Закона Санкт-Петербурга от 14 декабря 2009 г. №556-107 «О территориальной программе государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи в Санкт-Петербурге на 2010 год».
84. Приказ Территориального фонда обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга от 26 июня 2006 г. № 174-А «Об особом порядке финансирования обязательного медицинского страхования на территории Санкт-Петербурга в форме оплаты по счетам за медицинскую помощь (медицинские услуги) по обязательному медицинскому страхованию во внештатных ситуациях».
85. Кулаева С.Б. Гонимые // Бюллетень АДЦ «Мемориал» №23, октябрь 2008 г. (<http://www.memorial.spb.ru/catalog/?p=484>).
86. МПЭСКИ, статья 10.
87. Табор уходит в Раменки (<http://news.rambler.ru/Russia/r/5607281/>).
88. Сайт приюта для сирот и беспризорных детей «Транзит» <http://fiodor.ru/about>.
89. Материалы правозащитного мониторинга АДЦ «Мемориал».
90. МПЭСКИ, ст. 13 п. 2 а,д
91. Замечание Общего порядка № 13 (право на образование) Е/С/12/1999/10/
92. О положении цыган в России. Приложение к альтернативному докладу НПО «Об исполнении Российской Федерацией Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств». 2006 г. (<http://www.memorial.spb.ru/www/504.html?lang=ru>)
93. Опрос цыган-мадьяр, в том числе аудиозапись // Архив АДЦ «Мемориал».
94. Табор уходит в Раменки (<http://news.rambler.ru/Russia/r/5607281/>).
95. С.Кулаева. Преступления расистов касаются всех // Бюллетень АДЦ «Мемориал» №28, 2010 г. (<http://www.memorial.spb.ru/www/571.html?lang=ru>).
96. С.Кулаева. Гонимые // Бюллетень АДЦ «Мемориал» №23, 2008 г. (<http://memorial.spb.ru/www/246.html?lang=ru>).
97. http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=Lakatos_h&sessionid=63151495&skin=hudoc-cc-en

Заключение

Проблема дискриминации в сфере социальных, экономических и культурных прав представляется чрезвычайно актуальной в современной Российской Федерации. Несомненно, необходим комплексный подход к признанию этой проблемы и принятию мер для немедленного устранения всех форм дискриминации в соответствии с п.2 ст.2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Чрезвычайно важным представляется в этом плане выполнение требований Замечания Общего порядка № 20 «Недискриминация экономических, социальных и культурных прав», в частности, следующих:

П. 39: Государствам-участникам надлежит руководствоваться активным подходом в деле ликвидации системной дискриминации и сегрегации на практике. Для устранения такой дискриминации в большинстве случаев будет необходим всесторонний подход, включающий в себя комплекс законов, стратегий и программ, в том числе временные специальные меры. Государствам-участникам следует изучить возможность использования стимулов для поощрения государственных и частных субъектов к изменению их взглядов и поведения в отношении индивидов и групп индивидов, сталкивающихся с системной дискриминацией, или наказывать их в случае несоблюдения. Часто необходимы государственное руководство и программы повышения осведомленности о системной дискриминации, а также принятие строгих мер в отношении подстрекательства к дискриминации. Для ликвидации системной дискриминации нередко будет требоваться предоставление более значительных ресурсов группам, которым традиционно не уделялось внимания. С учетом сохраняющейся враждебности по отношению к некоторым группам потребуется уделять особое внимание обеспечению того, чтобы законы и стратегии осуществлялись должностными и иными лицами на практике.

В отношении обеспечения недискриминационного подхода к соблюдению прав мигрантов представляется необходимым привести законодательство Российской Федерации и практику правоприменения в соответствие с Замечаниями Общего порядка № 20:

П. 30: Национальность не должна препятствовать возможности осуществления закрепленных в Пакте прав, т.е., например, все дети, находящиеся

в каком-либо государстве, в том числе не имеющие документов, удостоверяющих их личность, имеют право на получение образования, а также доступ к надлежащему питанию и доступному здравоохранению. Закрепленные в Пакте права распространяются на всех, включая таких неграждан, как беженцы, просители убежища, апатриды, трудящиеся-мигранты и жертвы международной торговли людьми, независимо от правового статуса и наличия документов.

Особого внимания заслуживают представители групп, страдающих от множественной дискриминации (такие, как цыгане-мигранты). В этом плане необходимо учитывать авторитетное толкование Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в его Замечаниях Общего порядка № 20 (о недискриминации):

П. 17: Некоторые лица или группы лиц сталкиваются с дискриминацией на основании более одного из запрещенных признаков.... Такая кумулятивная дискриминация оказывает уникальное и особое воздействие на индивидов и заслуживает особого внимания и принятия средств по исправлению положения.

Необходимо учитывать и право на защиту от дискриминации всех людей, независимо от их места жительства и образа жизни (отмеченного, например, в Замечаниях Общего порядка № 20):

П. 34: Обеспечение закрепленных в Пакте прав не должно зависеть от нынешнего или прежнего места жительства человека или определяться им; например, в тех случаях, когда то или иное лицо проживает или зарегистрировано в городской или сельской местности, в формальном или неформальном поселении, является внутренне перемещенным лицом или ведет кочевой образ жизни.

Безусловно, необходимо выполнение всех требований к государствам Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах с учетом авторитетного толкования Комитета в отношении принципа недискриминации в экономических, социальных и культурных правах: российское правительство несет четкое и немедленное обязательство гарантировать отсутствие дискриминации в реализации каких бы то ни было экономических, социальных и культурных прав, защищенных Пактом, и защищать уязвимые группы, такие как этнические меньшинства и мигранты.

Рекомендации

Для решения проблем, изложенных в настоящем отчёте, и преодоления проблемы дискриминации, с которой сталкиваются мигранты и этнические меньшинства в сфере реализации социально-экономических прав, АДЦ «Мемориал» рекомендует:

Правительству Российской Федерации

Общие рекомендации:

- Ратифицировать Факультативный Протокол ООН к Международному Пакту об экономических, социальных и культурных правах;
- Ратифицировать Конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей;
- Ратифицировать Конвенцию МОТ № 97 1949 г. касающуюся трудовой миграции и Конвенцию МОТ № 143 1975 г. касающуюся трудящихся мигрантов (Дополнительные положения);
- Включить информацию о трудящихся мигрантах в отчеты, предоставляемых органам ООН по контролю за выполнением договоров, включая Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по ликвидации расовой дискриминации
- Включать информацию о ситуации с трудовыми мигрантами и о мерах, предпринимаемых для защиты их прав, в отчеты Универсальному периодическому обзору Совета ООН по правам человека и Комитету по экономическим, социальным и культурным правам.

В сфере миграционной политики:

- Предоставить мигрантам возможность регистрироваться без принимающего лица (работодателя, семьи) на основе уведомления;
- Сделать регистрацию и систему квотирования более гибкими, чтобы мигранты, кроме прочего, могли легализоваться на основе уведомления и получать разрешения на работу на более длительные периоды (от трех до пяти лет) с последующей возможностью оформления постоянного жительства в стране;
- Уделять особое внимание ситуации и особым нуждам женщин — трудовых мигранток и детей-мигрантов, как наиболее уязвимых групп;

- Сделать процесс подготовки любого миграционного законодательного акта более прозрачным и обеспечить проведение эффективных консультаций с гражданским обществом;
- Расширить категории территорий вселения, предусмотренных Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российской Федерации соотечественников, проживающих за рубежом;
- Обеспечить трудовым мигрантам доступ к действенному опротестованию депортации, чтобы задержание и депортация трудовых мигрантов совершались в полном соответствии с обязательствами России в сфере прав человека;
- Ввести государственную ответственность (включая ответственность Федеральной миграционной службы) за действия фирм-посредников, которых не преследуют по закону за противоправную деятельность.

В сфере трудовых отношений:

- Осуществлять строгий контроль за частными предприятиями для обеспечения соблюдения справедливых, одинаково благоприятных социальных условий и условий трудоустройства для трудовых мигрантов (такой контроль не должен наказывать работников, которых использовали частные или государственные компании и которые поэтому оказываются в нелегальном и в зависимом от работодателя положении);
- Ввести в Трудовой кодекс Российской Федерации (в Раздел XII) главу, посвящённую особенностям регулирования труда иностранных работников, устанавливающие обязательность заключения трудовых договоров с работодателем, у которого осуществляется фактическая трудовая деятельность;
- Ввести нормы о порядке рассмотрения судами трудовых споров в случае отсутствия трудового договора и перераспределить бремя доказывания;
- Обеспечить неукоснительное соблюдение законодательства, обязывающего работодателя заключать письменный трудовой договор с работниками, в том числе с трудовыми мигрантами;
- Гарантировать равную оплату труда мигрантам и российским гражданам;

- Обеспечить равные гарантии и равный доступ к механизмам правовой защиты всем трудовым мигрантам, в том числе не имеющим трудового договора (работающим по договорам гражданско-правового характера или без договора вообще);
- Обучать правоохранительные органы более тщательному расследованию жалоб трудовых мигрантов как по фактам преступлений, так и в связи с трудовыми спорами, акцентируя необходимость проверки всех жалоб по трудовым вопросам, даже если трудовые отношения официально не оформлены, а также подчеркивая приемлемость альтернативных договору доказательств наличия трудовых отношений;
- Тщательно проверять, преследовать по закону и привлекать к ответственности работодателей, которые занимаются изъятием у работников паспортов, не выплачивают заработную плату, заставляют работать сверхурочно или допускают другие нарушения российского законодательства;
- Стимулировать обеспечение работодателями легальных трудовых мигрантов полисами обязательного медицинского страхования (ОМС);
- Предоставлять экономические льготы компаниям, которые стремятся легально трудоустроить мигрантов;
- Установить систему трудоустройства трудовых мигрантов под наблюдением государства, НГО и профсоюзов, которая бы обеспечила соблюдение прав работников, включала бы в себя контроль за деятельностью организаций-посредников и обеспечивала бы подписание трудовых договоров непосредственно с работодателем;
- Усилить сотрудничество в сфере борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми.

В сфере права на жилище:

- Упростить порядок постановки на учёт в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, отменив требование представлять справку о регистрации;
- Принять национальную стратегию в сфере предоставления жилища, которая бы предполагала специальные меры в отношении уязвимых групп, таких как цыгане и трудовые мигранты.

В сфере образования:

- Дополнить проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» отдельной статьей о праве иностранных граждан и лиц без гражданства на образование;
- Исключить из ст. 27 проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» положение о том, что порядок приёма в образовательные учреждения устанавливается в уставе образовательного учреждения, установить этот порядок в подзаконном акте, чётко регламентирующем действия администрации образовательного учреждения в случае обращения иностранных граждан, лиц без гражданства и лиц (детей и родителей), не имеющих документов;
- Установить обязанность органов управления районов содействовать получению документов детям, поступившим в школу без документов;

В сфере охраны здоровья и медицинского обслуживания:

- Внести в Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2005 г. № 546 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» в качестве приложения подробные медицинские критерии «состояний, представляющих непосредственную угрозу жизни или требующих срочного медицинского вмешательства»;
- Ввести обязательное медицинское страхование работодателями иностранных работников и ответственность от уклонения от этой обязанности;

В сфере социального обеспечения:

- Отменить зависимость выплаты социальных пособий от наличия постоянной регистрации;
- Ввести справедливое регулирование пенсионного обеспечения иностранных работников;
- Обеспечить в Федеральном законе «О дополнительных мерах по поддержке семей с детьми» равное право на материнский (семейный) капитал для одиноких отцов (если мать является иностранной гражданкой или лицом без гражданства).