

КОМИТЕТ «ГРАЖДАНСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ»

ДОКЛАД

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ВЫДВОРЕНИЯ ИЗ РОССИИ: СУДЕБНОЕ
РАЗБИРАТЕЛЬСТВО ИЛИ МАССОВОЕ ИЗГНАНИЕ?

Подготовил: К.Е. Троицкий

Москва

2016

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
ГЛАВА 1. Миграционная политика и массовые выдворения	
1.1 Административные выдворения из Российской Федерации.....	7
1.2 Изменение миграционного законодательства.....	15
1.3 Запреты на въезд на территорию Российской Федерации.....	19
1.4 Ксенофобия, «рейды» и антимигрантские настроения.....	23
ГЛАВА 2. Судебная практика	
2.1 Административные выдворения в районных судах г. Москвы.....	28
2.2 Мониторинг районных судов г. Москвы: организация наблюдения.....	35
2.3 Первая часть мониторинга: декабрь 2014 г. – март 2015 г.	36
2.4 Вторая часть мониторинга: июнь – август 2015 г.	42
Заключение.....	49

Введение

С первых дней после распада Советского Союза правительство Российской Федерации оказалось поставленным перед фактом сложных миграционных процессов между странами, которые до этого составляли единое государство. Множество людей оказалось разделено границами, что даже при безвизовом режиме не могло не повлечь за собой комплекс различного рода проблем. И если в 1980 году на весь СССР, согласно статистике Migration Policy Institute¹, иммигрантов было порядка 3 251 000, то в 1990 году только в Российской Федерации их число превысило 11 500 000, что количественно соответствовало 2 месту в мире². Это место Российская Федерация сохраняет уже более 20 лет, при этом число иммигрантов почти не меняется и составляет порядка 11 000 000. Надо отметить, что, по данным на 2013 год, помимо России, список из 25 стран с наибольшим числом иммигрантов включает также Украину (13 место) и Казахстан (16 место). При относительно малой доле населения всех стран, выделившихся после распада СССР, к общему населению Земли (менее 5%), нахождение сразу трех из них в лидерах в указанном списке указывает на активные миграционные процессы, которые протекали и протекают на территории бывшего единого государства. Относительно Российской Федерации, Украины и Казахстана необходимо также учитывать особенность, которая резко отличает их от других стран, представленных в рейтинге. Если иммигранты, проживающие в остальных странах-лидерах рейтинга, в подавляющем большинстве родились в других государствах, то в отношении Российской Федерации, Украины и Казахстана надо констатировать иное положение, так как большинство иммигрантов в них – уроженцы единого Советского союза. Более того, среди порядка 11 000 000 иммигрантов Российской Федерации большинство тех, кто уже давно получил российское гражданство и кто *никогда* не идентифицировал себя в качестве иммигрантов или граждан какого-то иного государства³. Таким образом, то, что предстает иммиграцией в ее понимании как межгосударственного явления, до начала 90-ых годов XX века для многих так называемых иммигрантов в России, если и было миграцией, то исключительно во внутригосударственном смысле.

Особая роль стран бывшего СССР в миграционных процессах Российской Федерации может быть продемонстрирована через анализ состава иностранных граждан, пребывающих на ее территории. Так, согласно статистике Федеральной миграционной

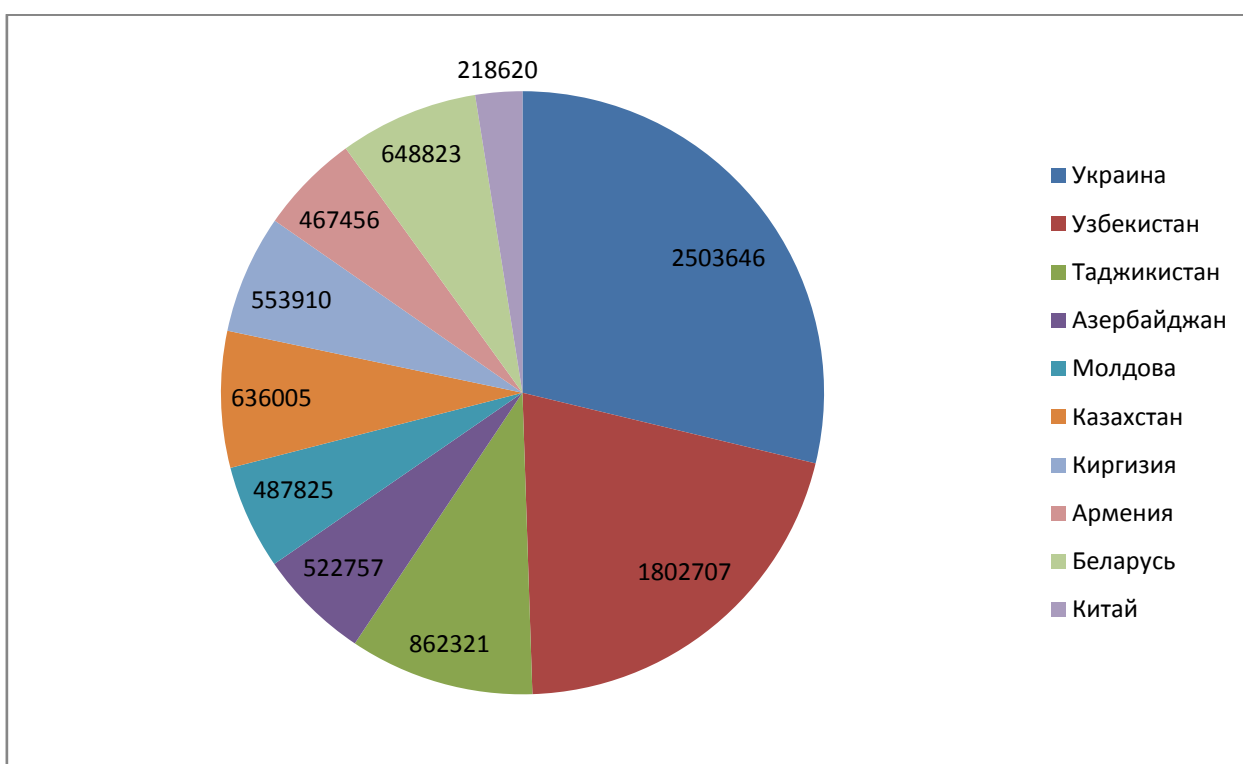
¹ <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/international-migration-statistics> Дата обращения: 26.01.2016

² Не следует путать количество иммигрантов (или международных мигрантов) и число находящихся на тот или иной момент в стране иностранных граждан. Более подробно см.: Чудиновских О. Сколько в России международных мигрантов? / Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика / От.ред. В.И. Мукомель – М.: Academia, 2014. С. 31–49.

³ См.: там же.

службы (ФМС России⁴) от 12 января 2016 года, на тот день в России пребывало 9 881 503 иностранных гражданина и лиц без гражданства. Из них более 85%, или 8 704 070 были гражданами всего десяти стран. Примечательно, что девять из десяти стран – это республики бывшего СССР. Более того, одна единственная страна из этого списка, которая не входила в состав Союза, это Китай, занимающий в этом рейтинге последнее место с 218 620 своими гражданами на территории России на указанную дату. При этом почти половину из этих 8 704 070 человек составляют граждане всего двух государств – Украины и Узбекистана.

Диаграмма 1. Десятка лидирующих стран по числу граждан пребывающих на территории Российской Федерации на 12.01.2016 (согласно данным ФМС России)



Вышесказанное демонстрирует ключевую роль граждан с территории бывшего Советского Союза в миграционных процессах, имеющих место в Российской Федерации. При этом очевидно, что построение современного правового государства невозможно без соблюдения прав человека в отношении иностранных граждан. Нарушение прав последних неизбежно влечет за собой и нарушение прав собственных граждан, так как в глобальном мире, в котором мы живем, невозможно установление однозначной и некой справедливой линии между «своими» и «чужими». И ситуация с более чем 11 000 000 так

⁴ Основная часть доклада была подготовлена до 5 апреля 2016 года, когда Федеральная миграционная служба была упразднена, а ее полномочия и основные функции были переданы Главному управлению по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

называемых иммигрантов в России, многие из которых никакими иммигрантами себя не признают – только один из примеров. Попытка основываться в своей политике на парадигме четкого деления на «граждан» и «не граждан», где за первыми признаются все основные права, а вторые их в большей или меньшей мере лишаются, помимо прочего, чуждо всей гуманистической мысли и самой идее прав человека. Политика, в которой это не учитывается, неизбежно ведет к нарушению многочисленных международных деклараций и конвенций, в том числе и Всеобщей декларации прав человека. Поэтому излишне отмечать, что политическое регулирование миграционных процессов требует особого взвешенного подхода и скрупулезного анализа. Это в большой степени касается и мер по контролю миграционных процессов со странами бывшего СССР, многие выходцы из которых еще 26 лет назад были гражданами единого государства. Осторожный, взвешенный подход особенно необходим по вопросу наказаний, которые подразумевают невозможность пребывания на территории России, то есть по вопросу депортаций и массовых выдворений с последующими многолетними запретами на въезд.

К сожалению, события последних лет показывают, что систематичное и последовательное ужесточение миграционного законодательства стало для российских институтов власти основным инструментом в решении внутривнутриполитических и геополитических проблем. Одним из проявлений ужесточения миграционного законодательства стало введение административного выдворения за малейшее нарушение многочисленных правил, регламентирующих для иностранных граждан режим проживания и правил работы на территории Российской Федерации. При этом многочисленные вопросы вызывает не только сам подход, ориентированный почти исключительно на ужесточение правил и требований, но и применение последних на практике, что сопровождается грубыми нарушениями прав иностранных граждан. Среди нарушений особое место занимает лишение граждан, которые подвергаются процедуре выдворения, права на справедливый суд. Мониторинг районных судов, проведенный Комитетом «Гражданское содействие», показал, что судебные заседания, на основании решений которых массово выдворяются иностранные граждане, часто проходят с многочисленными нарушениями процедур, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Среди зафиксированных нарушений следует отметить: проведение коллективных рассмотрений без должного изучения обстоятельств каждого дела, игнорирование необходимости разъяснения привлекаемым к административной ответственности их прав, отсутствие обязательного оглашения протокола об административном правонарушении, а по окончании дела и судебного решения. Серьезнейшим нарушением стало и игнорирование необходимости

привлечения переводчика, когда это требовалось для понимания иностранным гражданином происходящего на судебном заседании. Были зафиксированы случаи, когда судебное заседание как таковое и вовсе не проводилось, вместо которого привлекаемым к административной ответственности иностранным гражданам просто выносились уже готовые копии решений судьи.

Глава 1. Миграционная политика и массовые выдворения

1.1 Административные выдворения из Российской Федерации

9 августа 2013 года должно войти в историю России, так как именно в этот день вступили в силу часть 3 статьи 18.8 (Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в РФ либо режима пребывания (проживания) и часть 2 статьи 18.10 (Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в РФ) КоАП РФ. Эти части подразумевают обязательное наказание в виде административного выдворения для всех, кто нарушил указанные статьи в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Данные решения ознаменовали серьезный шаг в сторону ужесточения миграционной политики в России, что уже затронуло сотни тысяч людей. После введения указанных частей смягчение судьей административного наказания в указанных регионах, то есть разрешение оставаться на территории Российской Федерации, стало возможно лишь: 1) если у иностранного гражданина, которому вменено нарушение миграционного законодательства, имеются близкие родственники-граждане России, 2) если возвращаться на родину ему опасно, и он может убедить в этом суд. Только при наличии одного из этих двух обстоятельств иностранный гражданин имеет шанс получить в качестве административного наказания только штраф без выдворения. Впрочем, для данных случаев в самом КоАП РФ не содержится указаний на невозможность выдворения. Отказ от выдворения следует из закона «О беженцах», а также из международных конвенций, ратифицированных Российской Федерацией, если, конечно, при рассмотрении дела судья их учтет. Среди международных конвенций важное место занимает Конвенция от 4 ноября 1950 года «О защите прав человека и основных свобод», а в ней – статья 8 «Право на уважение частной и семейной жизни». Именно на эту статью ссылаются судьи, когда обосновывают невозможность выдворения в случае наличия у привлекаемых к административной ответственности близких родственников граждан России⁵. При этом,

⁵ Типичная формулировка звучит следующим образом: «При назначении административного наказания суд учитывает характер совершенного административного правонарушения, личность виновного, смягчающих и отягчающих административную ответственность обстоятельств судом не установлено и назначает административное наказание в виде административного штрафа без административного выдворения за пределы РФ, поскольку субъектом административного правонарушения является иностранный гражданин, временно проживающий в РФ, а также считает, что его административное выдворение за пределы РФ не будет отвечать целям и задачам законодательства об административных правонарушениях, а также статье 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.50 и Протоколов к ней, согласно которой каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции; не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в

ни в случае, когда человеку опасно возвращаться на родину, ни в случае с наличием близкого родственника гражданина РФ, судьи совсем не обязательно учитывают эти обстоятельства. Опасность возвращения на родину судьи в принципе редко принимают во внимание. В таких случаях большое значение играет, на каком этапе процедуры по получению статуса «беженца» или «временного убежища» находится иностранных гражданин, а также будет ли его выдворение очевидным нарушением международных конвенций⁶.

Немедленно после вступления 9 августа 2013 года в силу поправок к указанным статьям начались массовые выдворения иностранных граждан. Именно со второй половины года был зафиксирован многократный рост числа судебных решений об административном выдворении с территории Российской Федерации. В этом же году произошло также многократное увеличение налагаемых запретов на въезд. Для уяснения этого требуется лишь взглянуть на официальные данные, предоставляемые Судебным департаментом при Верховном суде РФ и ФМС России. При этом надо сразу отметить, что число запретов на въезд, которое предоставляется ФМС России, отражает их собственные решения, тогда как накладывать запреты на въезд могут еще восемь государственных ведомств⁷.

В статистике Судебного департамента при Верховном суде РФ⁸ фиксируется число решений судов первой инстанции (районных, городских) по административному выдворению иностранных граждан⁹. Так, за 2012 год по России оно составило **45 227**. В 2013 году число возросло **в три раза** и составило уже **137 097**, в 2014 году количество подобных решений достигло **198 371**, а в 2015 году, несколько снизившись, **177 821**. Всего за последние три года (с 2013 года по 2015 год включительно) судами Российской Федерации было принято **513 289** решений об административном выдворении. Из них

интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц. На основании изложенного и руководствуясь ст.ст.23.1, 29.7, 29.10, 29.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях, суд» (https://chertanovsky--msk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srsk_num=1&name_op=doc&number=298259939&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 Дата обращения: 16.03.16).

⁶ Более подробно см.: Буртина Е.Ю., Коростелева Е.Ю., Симонов В.И. Россия как страна убежища. М.: Типография «Ваш Формат», 2015.

⁷ <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/602219/> Дата обращения: 05.02.16.

⁸ <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> Дата обращения: 24.02.16.

⁹ Число решений о выдворении не совпадает с числом выдворенных иностранных граждан. С одной стороны, в число решений не попадают те случаи, когда наказание в виде выдворения применяется во внесудебном порядке, о чем будет упомянуто ниже. С другой стороны, по одному и тому же иностранному гражданину может быть вынесено два (в очень редких случаях и более двух) решения о выдворении, например, когда он самостоятельно не выезжает после первого решения, а также в тех редких случаях, когда одного и того же иностранного гражданина привлекают и по статье 18.8 ч.3 КоАП РФ, и по статье 18.10 ч.2 КоАП РФ.

подавляющее большинство, а именно **503 873** или **98%** были приняты по статьям **18.8** и **18.10 КоАП РФ**.

Диаграмма 2. Число решений об административном выдворении, принятых в Российской Федерации с 2011 г. по 2015 г. (598 912 из них с 2013 г. по 2015 г. – 513 289)

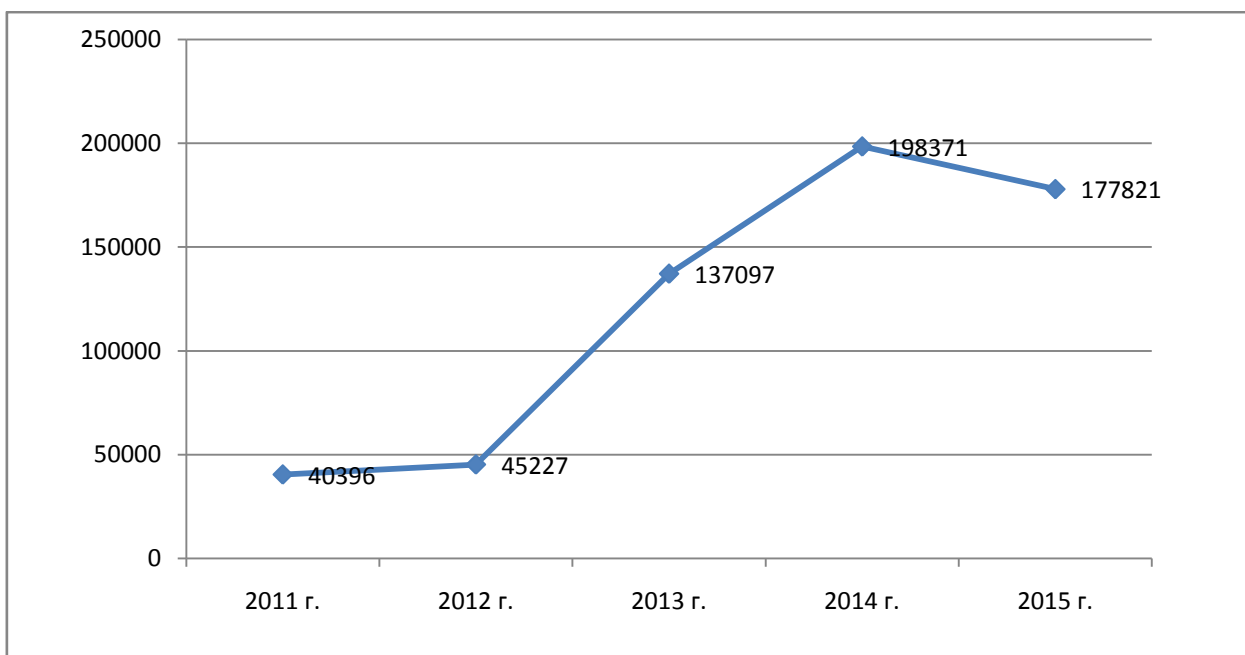
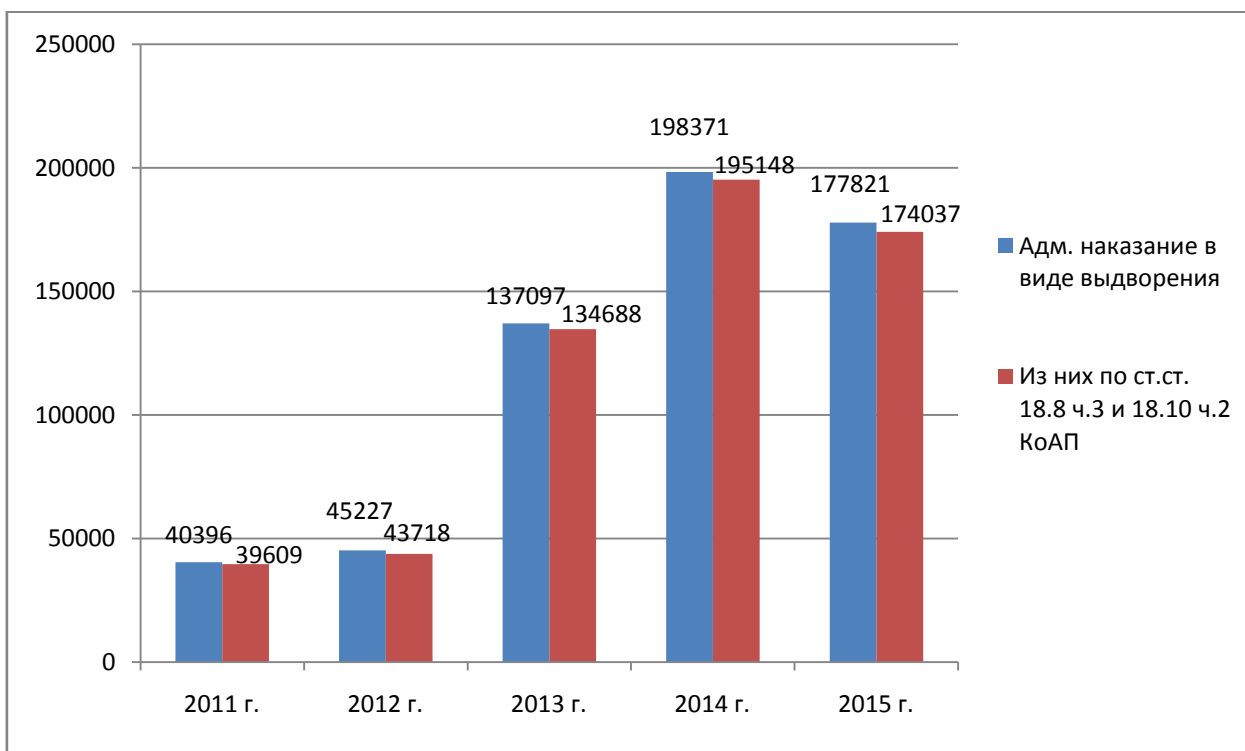


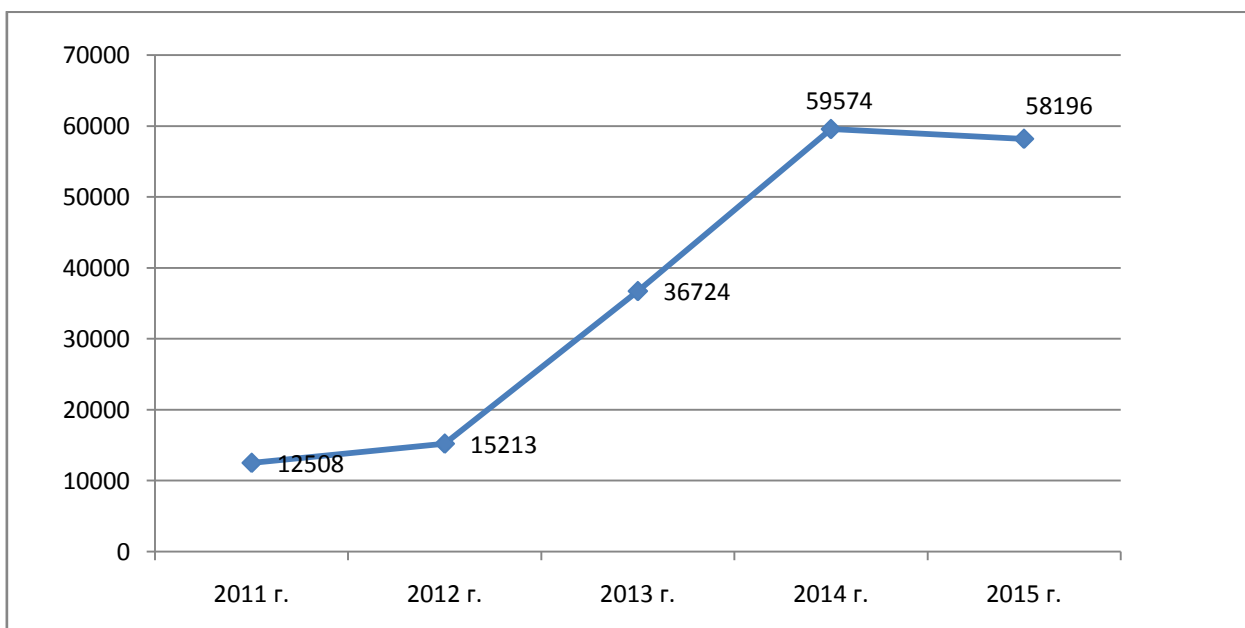
Диаграмма 3. Сравнение общего числа решений об административном выдворении, принятых в Российской Федерации с 2011 г. по 2015 г., с решениями об административном выдворении по ст.ст. 18.8 и 18.10 КоАП РФ за это же время



Следует отдельно остановиться на данных по Москве – безусловном лидере среди всех регионов по числу решений о выдворении. Здесь имеет смысл проследить тенденцию роста по полугодиям, чтобы точно зафиксировать момент резкого увеличения числа решений. Так, в первом полугодии 2012 года, согласно данным управления Судебного департамента, районными судами в Москве было принято **5 533** решений об административном выдворении иностранных граждан. Во втором полугодии эта цифра составила 9 680. Всего за 2012 год было принято **15 213** решений. В первом полугодии 2013 года постановлений об административном выдворении было принято 7 974. Во втором же произошел резкий рост, совпадающий со временем начала действия упомянутых части 3 статьи 18.8 и части 2 статьи 18.10 КоАП РФ: количество постановлений о выдворении выросло **почти в три раза** к аналогичному периоду 2012 года и составило 28 750. В общем за 2013 год было принято **36 724** решений (из них 36 432 по статьям 18.8 и 18.10 КоАП РФ). За первые полгода 2014 года число решений об административном выдворении увеличилось до 27 704 и превзошло более чем **в 3 раза** результат за аналогичный период 2013 года, во втором полугодии – количество решений, увеличившись еще более чем на 10%, составило 31 870 и достигло **59 574** по итогам 2014 года. В первом полугодии 2015 года был зафиксирован дальнейший рост числа решений, предполагающих административное выдворение, еще на 10%, что составило 30 722. Во втором полугодии число решений о выдворении уменьшилось к аналогичному периоду предыдущего года почти на 15% и равнялось 27 474. Общее число решений о выдворении за 2015 год – **58 196**.

Всего за три последних года (с 2013 по 2015 год включительно) районными судами Москвы было принято **154 494** решений о выдворении. При этом, из 154 494 решений 153 297 были вынесены по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ, что составляет 99% от общего числа постановлений о выдворении.

Диаграмма 4. Число решений об административном выдворении, принятых в Москве с 2011 г. по 2015 г. (182 215 из них с 2013 г. по 2015 г. – 154 494)



Важно подчеркнуть, что, если в России (не учитывая данных по Москве) в 2015 году стали выдворять меньше (почти на 15%), то в Москве число решений о выдворении изменилось незначительно (уменьшилось на 2%). Это привело к тому, что доля решений принятых в Москве к решениям принятым по стране увеличилась и составила 33% вместо 30% годом ранее.

Диаграмма 5. Число решений о выдворении принятых в Российской Федерации (не включая Москву) и в Москве (по годам)

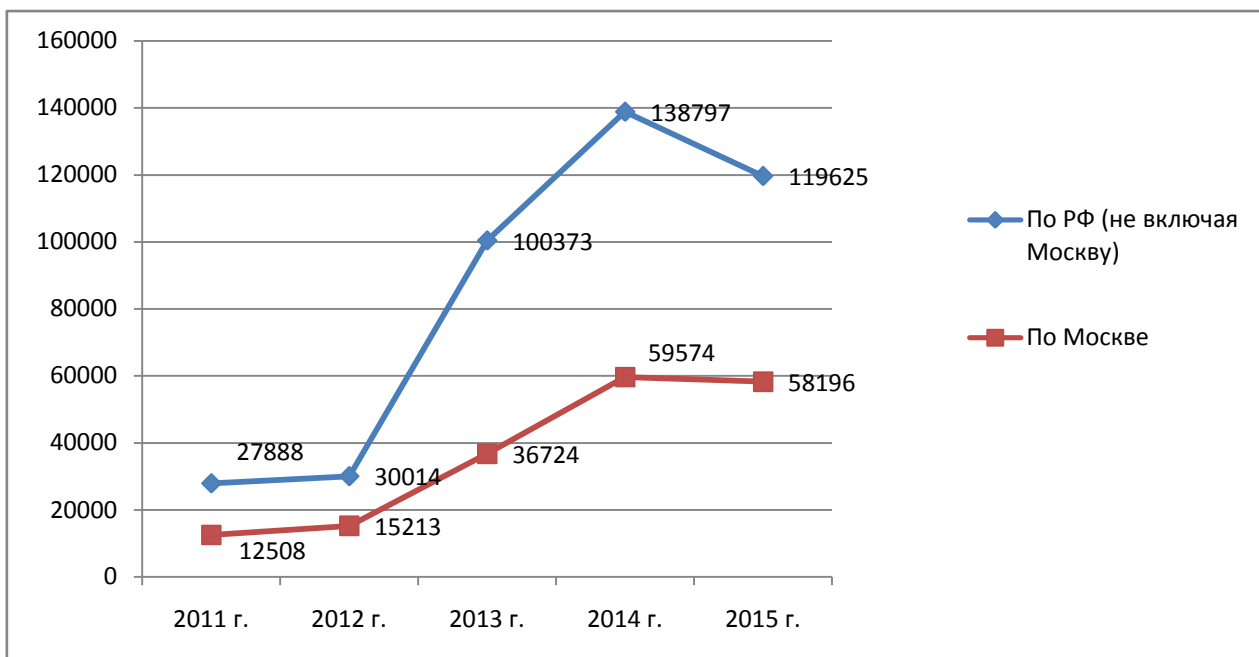
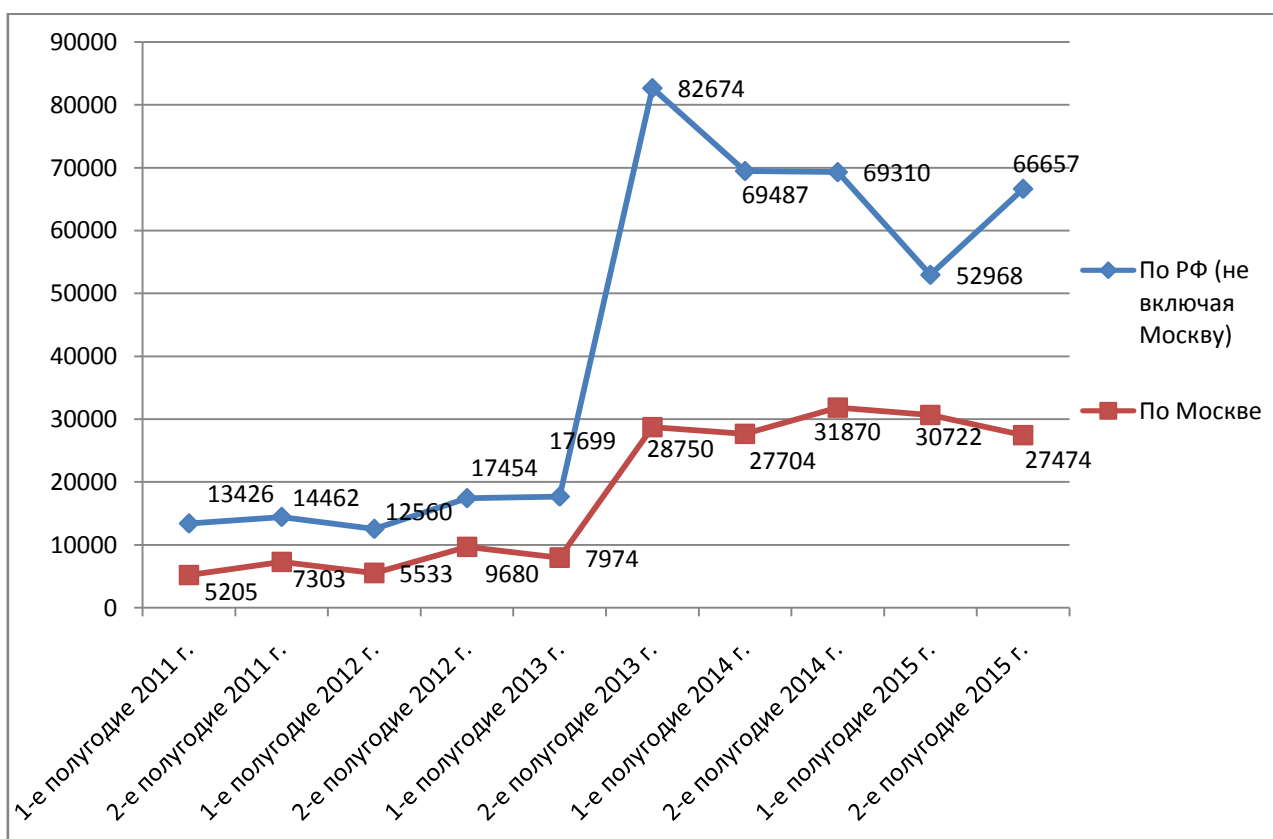


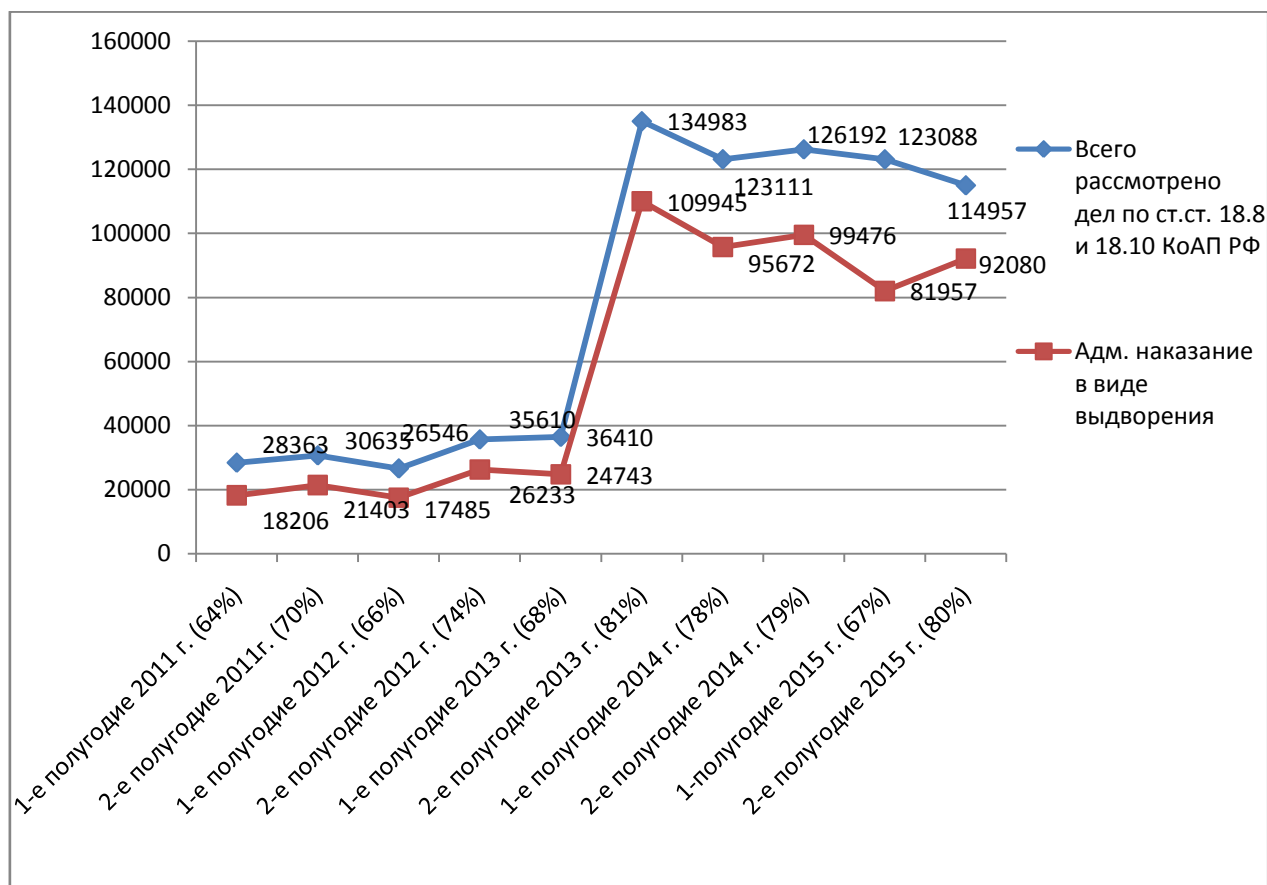
Диаграмма 6. Число решений о выдворении принятых в Российской Федерации (не включая Москву) и в Москве (по полугодиям)



Как видно из статистики, было бы глубоко ошибочным заключать, что кардинальный рост количества административных выдворений связан лишь со вступлением в силу 9 августа 2013 года упомянутых частей к двум статьям КоАП РФ. Это лишь символическая дата и вершина айсберга. Так, если оценивать ситуацию с административными выдворениями за последние 5 лет, примечательным для сложившейся ситуации является то, что сама процентная разница между делами по статьям 18.8 и 18.10 КоАП РФ и назначаемыми по итогам их рассмотрений наказаниями в виде административного выдворения **изменилась далеко не так значительно**, как можно было бы ожидать. И это даже с учетом того, что на Москву, Московскую область, Санкт-Петербург и Ленинградскую область приходится более 50% всех решений о выдворении, выносимых в Российской Федерации. При сравнении данных за пять полугодий до вступления в силу указанных частей с данными за пять полугодий после – обнаруживается следующий факт: начиная со второго полугодия 2011 года и до первого полугодия 2013 года средний *процент* решений о выдворении по всей Российской Федерации к общему числу рассматриваемых дел по статьям 18.8 и 18.10 КоАП РФ составил 68.4%. А со второго полугодия 2013 года до второго полугодия 2015 года

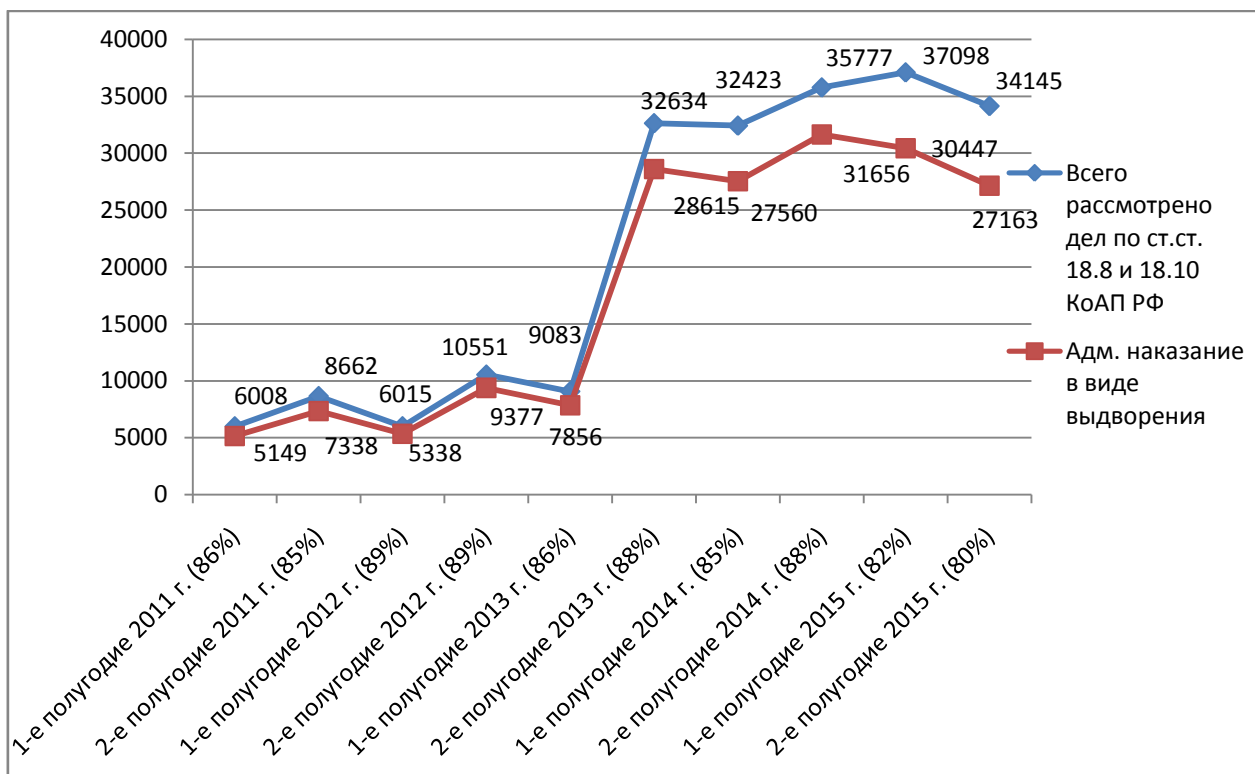
включительно – 77%. Разница, таким образом, составила 8.6%. При этом если оценивать изменение количества решений об административном выдворении за это время, то оно выросло более чем в 4 раза.

Диаграмма 7. Сопоставление решений о выдворении по всей Российской Федерации с общим числом рассмотренных дел по ст.ст. 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ



Не менее показательна ситуация за последние 5 лет в Москве, где с первой половины 2011 года до вступления в силу части 3 к статье 18.8 и части 2 к статье 18.10 КоАП РФ в среднем процент решений о выдворении к числу рассматриваемых дел составил 87% и был даже выше, чем в пять полугодий после этого (в среднем 84.6%).

Диаграмма 8. Число решений о выдворении по Москве в соотношении с общим число рассмотренных дел по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ



То, что значительно изменилось со второй половины 2013 года – не процент решений, предполагающих административное выдворение, к общему числу рассматриваемых дел, а **само число рассматриваемых дел в судах**. Последняя величина многократно увеличилась. В чем же смысл 9 августа 2013 года и введения двух новых частей, предписывающих обязательное выдворение там, где раньше судья мог выбирать между выдворением со штрафом и просто штрафом? Очевидно, что, как минимум, для Москвы, где и раньше судьи в подавляющем большинстве случаев принимали решение о выдворении, это не имело непосредственно *правового* смысла. Остается только предположить, что данное юридическое новшество было призвано сыграть, скорее, *политическую* функцию по легитимизации начала массовых выдворений.

Введение законодательных поправок сопровождалось активизацией работы исполнительных органов по поиску и привлечению широкого круга лиц среди пребывающих на территории России иностранных граждан к административной ответственности в виде выдворения. Начало основных мероприятий пришлось на вторую половину лета 2013 года. Таким образом, здесь предстает очевидной тесная и

скоординированная деятельность государственных институтов сразу по трем направлениям:

- 1) Ужесточение миграционного законодательства, которое особенно интенсивно проходило в 2013 и 2014 годы;
- 2) Активное проведение мероприятий, связанных с проверкой соблюдения измененного миграционного законодательства, а также многократное, начавшееся весной 2013 года увеличение налагаемых многолетних запретов на въезд в Российскую Федерацию;
- 3) Резкий рост, начиная со второй половины 2013 года, числа рассматриваемых судебных дел по статьям 18.8 и 18.10 КоАП РФ и, как следствие, многократное увеличение числа решений об административном выдворении.

Три направления соотносятся со сферой действия судебной, законодательной и исполнительной власти Российской Федерации. Ситуация с резким ростом судебных решений, предписывающих выдворение в качестве административного наказания, была описана выше, тогда как пункты первый и второй еще требуют дополнительного исследования, также как, собственно, то, как в действительности проходят судебные рассмотрения дел по резко возросшему числу привлекаемых к административной ответственности иностранных гражданам.

1.2 Изменения миграционного законодательства

Законодательство Российской Федерации, регламентирующее требования к режиму пребывания и работы иностранного гражданина, представляет собой многократно переделанный свод законодательных актов, где первоначальная основа почти исчезла под обилием нововведений. Требования к режиму пребывания и работы иностранного гражданина на территории Российской Федерации представлены:

- В своде законов и кодексов, которые относятся ко всем гражданам на территории Российской Федерации вне зависимости от наличия или отсутствия российского гражданства;

- В отдельных статьях, частях и пунктах кодексов и законов, в которых непосредственно оговариваются требования к режиму пребывания и правилам работы иностранных граждан;

- Законами, в которых оговариваются требования к режиму пребывания и правилам работы исключительно для иностранных граждан, среди них: Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»,

Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Федеральный закон «О беженцах» и др.

Статьи, пункты и части в законах, которые касаются правил и требований к режимам пребывания и работы иностранных граждан, вносились и исчезали, правила и требования вводились и отменялись. Попытка уследить за этими изменениями требует особых усилий даже со стороны российских юристов, не говоря уже об иностранных гражданах без специального образования в области права. Отсутствие прозрачности и целостности само по себе является недостатком, но если их умножить на постоянную динамику, а также отсутствие какой-либо серьезной деятельности по правовому просвещению со стороны уполномоченных органов, то вырисовывается истинное положение дел в этой области. Особую скорость внесение изменений в миграционное законодательство набрало все в том же 2013 году, но процесс продолжался весь 2014 год и стал замедляться только в 2015 году. Важной отличительной чертой данного законодательства стала возрастающая роль массовых выдворений и еще более массовых запретов на въезд в миграционной политике Российской Федерации. В качестве создания законодательной базы для осуществления этой политики только за 2013 и 2014 годы были внесены несколько десятков изменений и поправок в соответствующие законы, регламенты и инструкции. Ниже представлены только некоторые из наиболее значимых изменений, которые вступили в силу в указанные даты:

1 января 2013 года начинает действовать требование обязательной дактилоскопии для иностранных граждан, которые прибывают в безвизовом режиме. Данная процедура становится обязательной для получения разрешения на работу, разрешения на временное проживание (РВП) и вида на жительство (на основании Федерального закона N 86 от 19 мая 2010 года¹⁰);

1 января 2013 года отменяется требование обязательного получения разрешения на работу для иностранцев, которые имеют РВП, но при этом сохраняется запрет на работу по ряду профессий, а также налагается ограничение, которое позволяет работать только в регионе, где вид на жительство и был получен (на основании Федерального закона N 320 от 30 декабря 2012 года);

14 мая 2013 года Федеральным законом N 82 от 7 мая 2013 года вводится запрет, который не касается лишь ряда выбранных работодателей, на привлечение иностранных работников к работе в качестве высококвалифицированных специалистов;

25 июля 2013 года расширяются основания для запрета на въезд в Российскую Федерацию для иностранных граждан (на основании Федерального закона N 207 от 23

¹⁰ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100517/ Дата обращения: 20.02.16.

июля 2013 года). Запрет на въезд накладывается, если иностранный гражданин использовал подложные документы, либо «в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты налога или административного штрафа либо не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо депортацией, – до осуществления соответствующих выплат в полном объеме»¹¹.

09 августа 2013 года вводится целый ряд новых требований к режиму пребывания и правилам работы, а также расширяются основания для запрета на въезд в Российскую Федерацию для иностранных граждан (на основании того же Федерального закона N 207 от 23 июля 2013 года). Среди них:

- Вступают в силу часть 3 в статье 18.8 (Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в РФ либо режима пребывания (проживания) и часть 2 в статье 18.10 КоАП РФ (Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в РФ), которые предполагают **обязательное выдворение** за нарушение режима пребывания и незаконное осуществление трудовой деятельности, если оно произошло в Москве, Санкт-Петербурге, Московской области и Ленинградской области;

- Снова расширяются основания для выдворения с предполагаемым последующим запретом на въезд. Так, вводится выдворение в случае утраты документов удостоверяющих личность и незаявлении об этом своевременно в соответствующие органы. Выдворение вводится для иностранного гражданина и при любом повторном административном нарушении в течение одного года;

- Наряду с этим вводятся ужесточения по штрафам при нарушении миграционного законодательства (как для физических, так и для юридических лиц).

После 2014 года активное введение новых требований (в подавляющем большинстве ужесточающих режим пребывания и правил работы на территории России) продолжилось. Можно упомянуть некоторые из них, которые кажутся наиболее важными:

1 января 2014 года введение ограничения пребывания для граждан, прибывающих «в порядке, не требующем получения визы», которое теперь не может превышать суммарно 90 дней в течение каждого периода в 180 дней (на основании Федерального

¹¹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149653/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/
Дата обращения: 14.02.16.

закона N389 от 28 декабря 2013 года¹²), если иностранный гражданин не получает патент, не устраивается на учебу или на работу;

23 июля 2014 года Внесение пункта 9.8 в статью 18 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ», а именно: запрет на работу, если при въезде в РФ, даже в порядке не требующем получения визы, мигрант не указал цель въезда «работа» (на основании Федерального закона N230 от 21 июля 2014 года¹³);

1 сентября 2014 года внесение пункта 9.1-1 в статью 18 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ», где для возможности получения разрешения на работу (кроме некоторых исключений, предусмотренных данным законом) требуется обязательное подтверждение знания русского языка, истории России и основ российского законодательства для лиц, приехавших в РФ по визе (на основании Федерального закона N 74 от 20 апреля 2014 года¹⁴);

Среди нововведений 2015 года можно упомянуть следующие, первые два из которых были задуманы и оформлены еще в 2014 году:

1 января 2015 года введение изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ», а именно дополнение ее пунктами 13 и 14, которые вводят запрет на въезд на пять и десять лет за превышение разрешенного срока пребывания на территории РФ (на основании Федерального закона N524 от 31 декабря 2014 года¹⁵).

1 января 2015 года внесение изменений в статью 13.3 (Особенности трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, на основании патента) Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» на основании Федерального закона N357 от 24 ноября 2014 года¹⁶. В частности, для получения патента с начала 2015 года требуется сдача экзаменов на знание русского языка, истории, основ законодательства, получение медицинского сертификата, страховка. Произошли изменения в самом порядке получения патента и резкое повышение его стоимости.

26 мая 2015 года внесение изменений в Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", а именно дополнение статьи 26 «Въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства

¹² http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156524/#p29 Дата обращения: 17.02.16.

¹³ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171280/#p33 Дата обращения: 17.02.16.

¹⁴ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161939/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/ Дата обращения: 17.02.16.

¹⁵ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173153/#p20 Дата обращения: 17.02.16.

¹⁶ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176307/#p157 Дата обращения: 17.02.16.

может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства» подпунктом 9, в котором устанавливается запрет на въезд, если лицо «участвует в деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности» (на основании Федерального закона N 438 от 23 мая 2015 года¹⁷).

29 июня 2015 года дополнение статьи 18.10 КоАП РФ. К части первой присоединяется следующая формулировка: «либо осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в РФ по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте, если разрешение на работу или патент содержит сведения о профессии (специальности, должности, виде трудовой деятельности)», то есть, фактически, при изменении указанной в разрешении на работу или патенте профессии требуется обратиться в «территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции». Нарушение данного порядка влечет за собой возможность выдворения с территории Российской Федерации, а в случае, если иностранный гражданин нарушит сроки подачи информации о произошедшем изменении, штраф (на основании Федерального закона N 199 от 29 июня 2015 года¹⁸).

В результате нововведений в течение двух с половиной лет были основательно пересмотрены многие из уже имеющихся правил и требований, касающихся пребывания и работы иностранных граждан на территории Российской Федерации, а также введен целый ряд новых.

1.3 Запреты на въезд на территорию Российской Федерации

Несмотря на резкое увеличение числа выдворений с конца лета 2013 года, для тех специалистов, кто следит за ситуацией в области миграционной политики, это не стало сюрпризом. Кроме внесения законодательных инициатив и принятия соответствующих законодательных актов, в средствах массовой информации, а также почти всеми политическими силами была развернута кампания с призывами ужесточения требований к пребыванию трудовых мигрантов на территории России, а также ограничения их числа. Миграционная политика в отношении стран бывшего СССР, видимо, включала две главных задачи: с одной стороны, сохранение текущего безвизового режима, а с другой

¹⁷ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179979/ Дата обращения: 17.02.16.

¹⁸ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181854/ Дата обращения: 17.02.16.

стороны – резкое ужесточение режима работы и пребывания, а также решение проблемы так называемой «нелегальной миграции» путем массовых выдворений и запретов на въезд. Было естественно предположить, что ужесточение режима пребывания без предоставления иностранным гражданам возможности легализовать свой статус приведет к росту и без того большого числа иностранных граждан проживающих и/или работающих в России без соответствующих документов. Последнее, в свою очередь, приведет к еще большему числу выдворений и запретов на въезд, которые приобретут колоссальный масштаб. Как было продемонстрировано в случае с многократным ростом решений об административном выдворении, так оно и получилось. В данном разделе будет затронута тема запрета на въезд на территорию Российской Федерации.

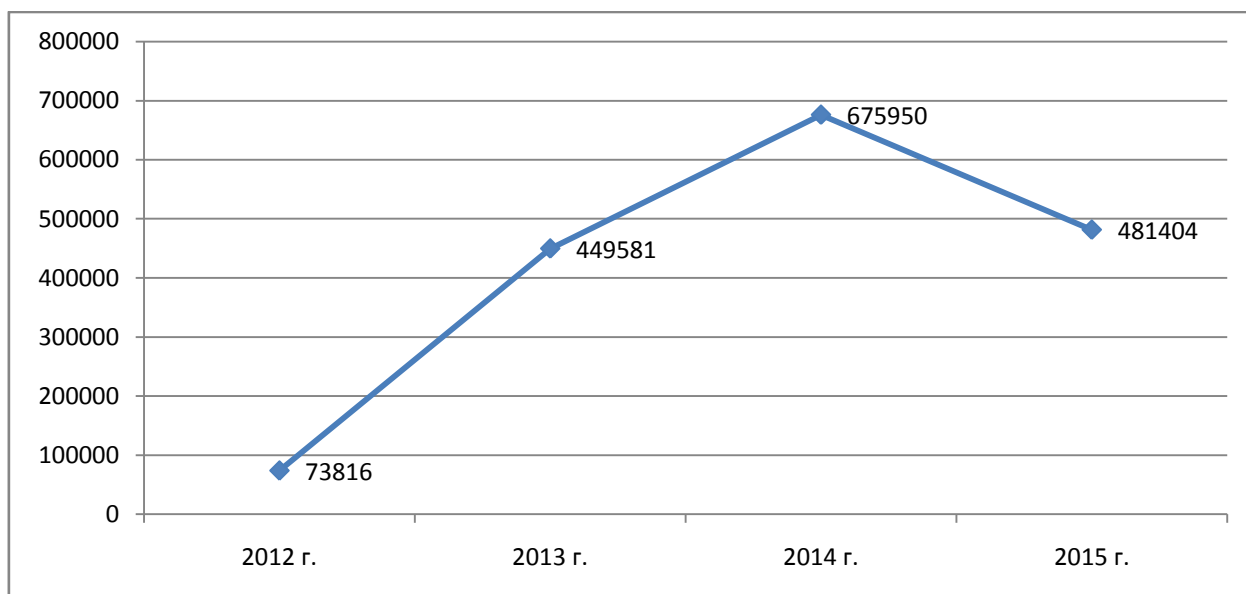
Начиная все с того же лета 2013 года, многолетний запрет на въезд в Россию, наряду с административным выдворением, становится важным элементом российской миграционной политики. Кроме того, что запрет на въезд накладывается в обязательном порядке на всех иностранных граждан, в отношении которых вынесено решение об административном выдворении, также расширяется перечень случаев, когда запрет на въезд применяется к иностранным гражданам и независимо от судебного решения. Поэтому число запретов на въезд многократно превышает число решений об административном выдворении. Так, согласно статистике ФМС России¹⁹, только по данным этого ведомства в 2013 году мера в виде запрета на въезд в Российскую Федерацию была применена в отношении **449 581 человек** против **73 816** в 2012 году (рост **более чем в 6 раз**)²⁰. В 2014 году запрет на въезд коснулся уже **675 950 человек**, то есть еще **50% роста** к 2013 году. В 2015 году наметилось некоторое снижение числа запретов на въезд, который, согласно ФМС России, коснулся **481 404 человек**. В итоге только этим ведомством за последние 3 года (с 2013 по 2015 годы включительно) запрет на въезд в Российскую Федерацию был применен **более чем в 1 600 000 случаях**, а количество запретов, если сравнивать 2012 год с 2014 годом, возросло **более чем в 9 раз**. Если же 2012 год сравнивать с 2015 годом, то и здесь рост будет **более чем в 6 раз**. Имеет смысл еще раз напомнить, что это данные только ФМС России. Сколько запретов налагают другие уполномоченные ведомства – неизвестно, так как далеко не все из них предоставляют соответствующую информацию. При этом, согласно ФМС России, доля Москвы в запретах на въезд, как и в решениях о выдворениях, существенна, а рост за 2013

¹⁹ https://guv.mvd.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedenija_po_migracionno Дата обращения: 08.05.16.

²⁰ https://guv.mvd.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedenija_po_migracionno/item/5814/ Дата обращения: 08.05.16.

и 2014 годы – сопоставим. В статистике УФМС по г. Москва²¹ не содержится данных о решениях по запрету на въезд, а только о его «представлении». Так, в 2014 году из Москвы, согласно этой статистике, из этого региона было направлено **136 992** представлений о запрете на въезд в Россию (чуть менее 30% от общего по стране) против **80 591** в 2013 году (рост порядка **70%**).

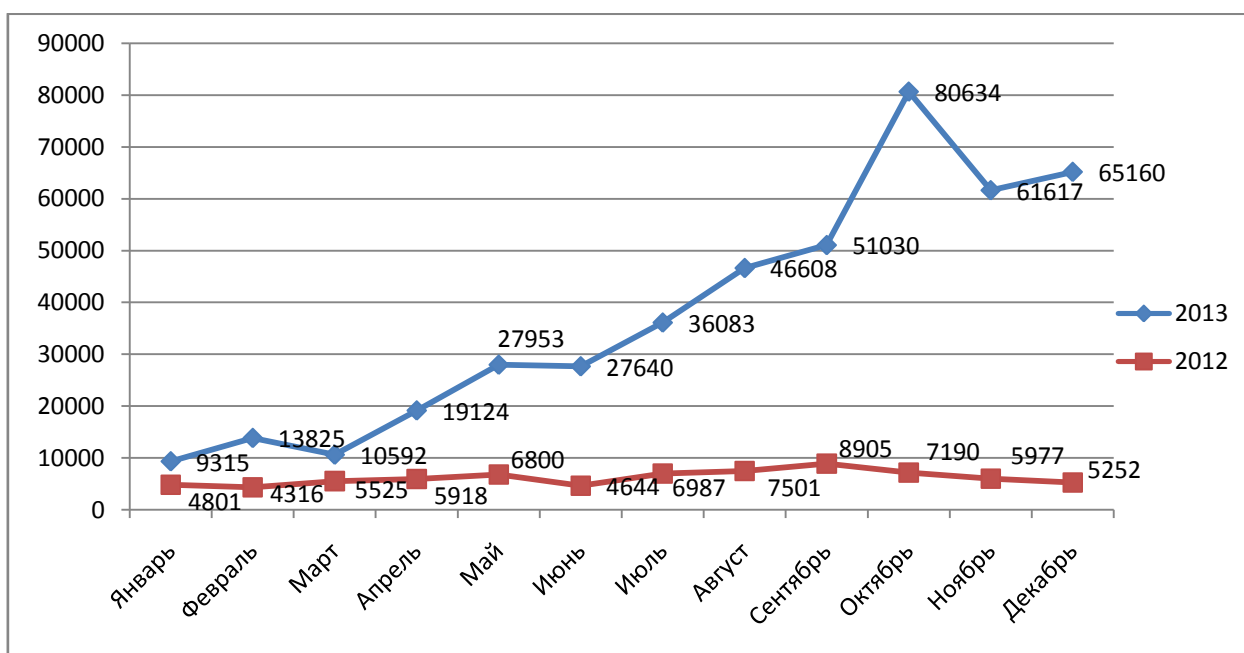
Диаграмма 9. Количество решений о запрете на въезд в Российскую Федерацию наложенных ФМС России (с 2013 по 2015 годы - 1 606 935)



Если проследить динамику по месяцам за 2012 и 2013 годы, то резкий рост количества запретов на въезд в Российскую Федерацию начинается весной и **особенно летом 2013 года**, что лишь вносит дополнительный штрих в целом уже обрисованную выше картину.

²¹ <https://77.fms.gov.ru/about/Statistic> Дата обращения: 06.04.16.

Диаграмма 10. Сравнение количества решений о запрете на въезд по месяцам в 2012 и 2013 годах (согласно данным ФМС России)



Проводимая миграционная политика не могла не сказаться на числе пребывающих на территории России иностранных граждан. В первую очередь это касается, конечно, граждан бывшего СССР и особенно выходцев из Таджикистана, Узбекистана, Кыргызстана, которых составляют порядка 30% от общего числа иностранных граждан пребывающих на территории Российской Федерации. Не является секретом, что граждане именно этих государств в наибольшей степени используются в России в качестве дешевой рабочей силы, что помещает данных граждан в разряд социально уязвимых. Именно граждане Таджикистана, Узбекистана и Кыргызстана в наибольшей мере и подвергаются выдворению и запрету на въезд на территорию Российской Федерации. Так, например, согласно данным Миграционной службы министерства труда, занятости населения и миграции Таджикистана, на конец 2015 года запрет на въезд в Россию касался более 330 тыс. граждан этой страны. Эта цифра составляет порядка 4% всего населения Таджикистана или более половины от числа тех, кто в 2015 году отправился на заработки в Российскую Федерацию²².

Есть все основания сделать заключение, что продемонстрированные результаты представляют собой итог осознанной миграционной политики. Суть ее в том, чтобы при

²²<http://migrant.ferghana.ru/newslaw/%D0%B1%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%B5-%D1%87%D0%B5%D0%BC-333-%D1%82%D1%8B%D1%81%D1%8F%D1%87%D0%B0%D0%BC-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD-%D1%82%D0%B0%D0%B4%D0%B6%D0%B8%D0%BA%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B0.html>

Дата обращения: 24.02.16.

сохранении безвизового режима для ряда стран (прежде всего бывшего СССР) ввести в то же время строгий миграционный контроль. Последний, вместо введения виз, заключается в ужесточении миграционного законодательства и применении наказания в виде выдворения и многолетнего запрета на въезд не только за двукратное и более привлечение к административной ответственности, но за любое, независимо от степени серьезности, нарушение требований к режиму пребывания и правилам работы. Большое количество решений о выдворении и накладываемых запретов на въезд при этом представляется руководством ФМС России как некий успех миграционной политики. Так, в октябре 2013 года, когда начали проявляться первые плоды ужесточения миграционного законодательства и политики массовых выдворений, во время выступления перед Государственной Думой РФ К. Ромодановский открыто говорил как о достижении о запрете на въезд для **3 000 иностранных граждан в день**²³. К этому времени запрет действовал для порядка 300 000 жителей других государств. Судя по тому, что через 15 месяцев, к началу 2015 года запрет касался уже **более 1 000 000**, а к апрелю 2015 года была озвучена цифра **более 1 300 000**, то скорость наложения запретов до этого момента почти сохранялась. Если же рассчитать среднее количество запретов на въезд каждый календарный день за последние три года (с 2013 по 2015 годы), то это составит почти 1 500 запретов в день.

1.4 Ксенофобия, «рейды» и антимигрантские настроения

Все в том же 2013 году получил импульс новый виток антимиграционной риторики, очередной всплеск ксенофобских настроений, падение и без того невысокого уровня толерантности в российском обществе²⁴. Активизировались многочисленные группы националистического толка. Общим местом политических партий, находящихся у власти, в 2013 году становятся призывы существенно ограничить миграционные потоки и ужесточить миграционное законодательство. Все это сопровождается огромным количеством сюжетов и историй в средствах массовой информации, которые преимущественно демонстрируют проблемы, связанные с пребыванием в России трудовых мигрантов. При этом надо особо отметить, что к началу этой кампании ключевые политические решения, ужесточающие миграционную политику, были уже

²³ <http://api.duma.gov.ru/api/transcriptFull/2013-10-23> Дата обращения: 15.02.16.

²⁴ Некоторые тенденции зафиксированы в следующем издании, см: Защита прав москвичей. – М.: РОО «Центр миграционных исследований», 2014. Название исследования должно быть признано неудачным и конъюнктурно обусловленным. Очевидно, что из-за усиления ксенофобских настроений обычно страдают в первую очередь права иностранных граждан, а не москвичей.

приняты²⁵, а законы, которые стали основой политики массовых выдворений и запретов на въезд, или уже вступили в силу, или находились на завершающей стадии одобрения соответствующими законодательными органами. В первую очередь это касается упомянутого Федерального закона № 207 от 23 июля 2013 года, проект которого был принят в первом чтении Государственной Думой еще 21 декабря 2012 года. Часть положений этого закона вступила в силу 25 июля, а другая часть 9 августа 2013 года.

Между двумя последними датами, а именно 27 июля 2013 года на Матвеевском рынке было зафиксировано избиение полицейского, что в политической и медийной реальностях стало символом необходимости борьбы с нелегальной миграцией. Об этом событии не только упомянули все более или менее значимые средства массовой информации, но это послужило основанием для массы лозунгов и политических инициатив, в подавляющем большинстве связанных с требованиями кардинального ужесточения контроля над мигрантами. Но этим дело не ограничилось: несмотря на то, что все участники происшествия на Матвеевском рынке были гражданами Российской Федерации, этот инцидент стал отправной точкой для начала целого ряда масштабных мероприятий силовых ведомств, связанных преимущественно с проверками и задержаниями иностранных граждан²⁶. В итоге там, где речь шла о преступлении и бытовом беспределе одного из граждан Российской Федерации, виновником была назначена миграционная ситуация. К этому времени сложился определенный жаргон для подобных мероприятий полиции и ФМС России, и даже в официальной газете Правительства РФ они стали без кавычек называться «рейдами» и «зачистками»²⁷. Более того, эти термины в подобных публикациях и обиходной речи стали наделяться не негативным, а скорее позитивным смыслом. В результате проверок рынков и вообще «мест скопления» иностранных граждан стали массово задерживаться все обнаруженные там лица «неславянской внешности». Это сопровождалось постоянным негативным

²⁵ О чем открыто заявил на тот момент врио мэра Москвы Сергей Собянин в интервью в начале августа 2013 г. Так, комментируя события на Матвеевском рынке 27 июля 2013 г., он сообщил: «Что касается мигрантов, то все решения об ужесточении практики правоприменения были приняты до этого случая». <http://www.vedomosti.ru/library/articles/2013/08/06/intervyu-sergej-sobyanin-vrio-mera-moskvy> Дата обращения: 17.02.16.

²⁶ То, что данное событие сыграло решающую роль, признает и Собянин. В уже упомянутом интервью он сказал: «Как говорится, это последняя капля, которая переполняет чашу терпения правоохранительных органов, и они начинают действовать более жестко». То, что эти мероприятия направленные в первую очередь на иностранных граждан также Собянином вполне осознавалось, так как данный ответ прозвучал на вопрос: «Проходящие сейчас в Москве массовые проверки мигрантов на рынках и стройках выглядят как ситуативная реакция на то, что избили сотрудника полиции. Считаете ли вы правильным, что она принимает такие масштабы? Означает ли это, что системная работа слаба, если приходится проводить такие спецоперации?». <http://www.vedomosti.ru/library/articles/2013/08/06/intervyu-sergej-sobyanin-vrio-mera-moskvy> Дата обращения: 17.02.16. Почему преступление гражданина РФ «переполнило чашу терпения» полицейских в отношении иностранных граждан из Средней Азии, Собянин не поясняет.

²⁷ Один из примеров употребления слова «зачистка»: <http://www.rg.ru/2013/11/19/reid-anons.html> Дата обращения: 30.03.16.

новостным фоном, так как в конце лета – начале осени 2013 года все крупные средства массовой информации начали уделять теме борьбы с «нелегальной миграцией» повышенное внимание, что привело к дальнейшему закреплению целого ряда мифов негативного содержания о так называемых «приезжих»²⁸. Не случайно, что тема борьбы с «нелегальной» (в которой по сути воплотилось негативное отношение к миграции как к явлению в целом) стала одной из центральных тем в повестке выборов мэра Москвы, которые состоялись в сентябре 2013 года²⁹. Все это позволяет предположить, что компания в СМИ была призвана сформировать соответствующее общественное мнение для оправдания введения ужесточающих мер, которые были запланированы заранее.

В течение всей осени 2013 года МВД РФ и ФМС России продолжили анонсировать все новые комплексы мероприятий с такими «говорящими» названиями, как «нелегальный мигрант», «нелегал», «лес», «такси», «маршрутка», «заслон-1», «заслон-2». Многие из мероприятий сводились к массовой проверке документов, часто совершаемой лишь после задержания и помещения множества ни в чем не повинных, даже случайно оказавшихся на том или ином объекте людей, в полицейские участки. Только сотрудниками ФМС России в 2013 году было проведено 894 458 оперативно-профилактических мероприятий по выявлению фактов нарушения миграционного законодательства³⁰, тогда как данный показатель за 2012 год составил 584 872³¹. При этом надо заметить, что количество выявленных нарушений миграционного законодательства, согласно данным ФМС России, изменилось совсем незначительно и составило 2 530 443 (за аналогичный период 2012 года – 2 520 732)³². При многократном росте количества административных выдворений и количества запретов на въезд представляется очевидным, что те случаи, которые раньше в суды первой инстанции просто не направляли, с середины 2013 года после введения всех соответствующих поправок стали направлять в суды.

Вышеупомянутые мероприятия, действительно, выявили целый ряд правонарушителей, но надо отметить, что среди тех, кого задерживали, даже по официальным данным таковых было меньшинство. Так, в отчете по одной из серии мероприятий было зафиксировано около трети нарушителей от общего числа

²⁸ См.: Полетаев Д. Мигрантофобия и миграционная политика / Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика / От.ред. В.И. Мукомель – М.: Academia, 2014. С. 5–19.

²⁹ См.: Абашин С. «Горячее лето» 2013: Выборы и миграция / Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика / От.ред. В.И. Мукомель – М.: Academia, 2014. С. 20–30.

³⁰ http://www.fms.gov.ru/upload/site1/document_file/LtcgzH4adU.pdf Дата обращения: 24.02.16.

³¹ http://www.fms.gov.ru/upload/site1/document_file/H1LwwnSkx2.pdf Дата обращения: 24.02.16.

³² http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedeniya_po_migracionno/item/5814/ Дата обращения: 24.02.16.

задержанных³³. Если же рассматривать итоги отдельных мероприятий, а не более общую статистику по целой серии, по которой сложно составить представление об используемом способе подсчета, то количество нарушителей (среди общего числа задержанных) может составлять несколько процентов. Так, в ходе рекордного по числу задержанных «рейда», где в полицейских участках оказалось 1 675 иностранных граждан, было выявлено менее 5% нарушителей³⁴. При этом сами задержания часто осуществлялись в предельно жесткой для подобных процедур форме. ОМОН оцеплял территорию, подозреваемых укладывали или усаживали на землю, затем выстраивали в шеренги и отводили к автобусам, затем их обыскивали, помещали в автобусы, после чего людей принудительно отвозили в полицейские участки. Некоторые информационные издания писали о случаях избиений полицейскими задерживаемых³⁵. Надо отметить, что иностранных граждан без какого-либо предъявления обвинений отрывали на целый день от рабочего места. Даже при полной невинности никаких компенсаций выплачено не было. Более того, не прозвучало никаких официальных извинений «за доставленные неудобства», как будто данное обращение может быть признано нормальным.

На фоне описываемых событий резко активизировались группы националистов, которые стали организовывать свои собственные «рейды». На территории Москвы и Московской области действовало несколько подобных групп, которые на регулярной основе проводили поиски мест проживания нелегальных мигрантов. Одно из таких мероприятий 27 сентября 2013 года, которое проводилось в общежитии района Капотня группой агрессивно настроенной молодежи, закончилось стрельбой и уголовным делом для организатора группы националистов³⁶. Хотя многочисленные инциденты случались и прежде, но правоохранительные органы смотрели на них сквозь пальцы. Следует отметить, что некоторые политические силы открыто поощряли подобные «рейды», а партия «Справедливая Россия» не только поддержала арестованных после инцидента в Капотне националистов, но в начале октября объявила о совместной программе с одной из националистических групп, которая участвовала в том конфликте³⁷.

Своего рода кульминацией антимиграционной истерии в Москве стали известные события середины октября в районе Бирюлево, где в результате массовых беспорядков был подожжен торговый центр, разгромлена плодоовощная база, а также зафиксированы

³³ См.: <http://ria.ru/incidents/20130802/953890483.html> Дата обращения: 15.02.16.

³⁴ См.: <http://top.rbc.ru/society/02/08/2013/868667.shtml> Дата обращения: 15.02.16.

³⁵ См. например: <http://www.mk.ru/incident/2013/07/31/892793-matveevskiy-koshmaryat-no-ne-zakryivayut.html> Дата обращения: 15.02.16.

³⁶ См.: <http://www.rosbalt.ru/moscow/2013/10/01/1182231.html> Дата обращения: 17.02.16.

³⁷ См. например: http://slon.ru/russia/esery_zanyalis_oblavoy_na_migrantov-1001575.xhtml Дата обращения: 15.02.16.

нападения на граждан «неславянской» внешности. После этого антимигрантские настроения стали постепенно ослабевать, а тема нелегальных мигрантов в средствах массовой информации сменилась освещением событий в Украине.

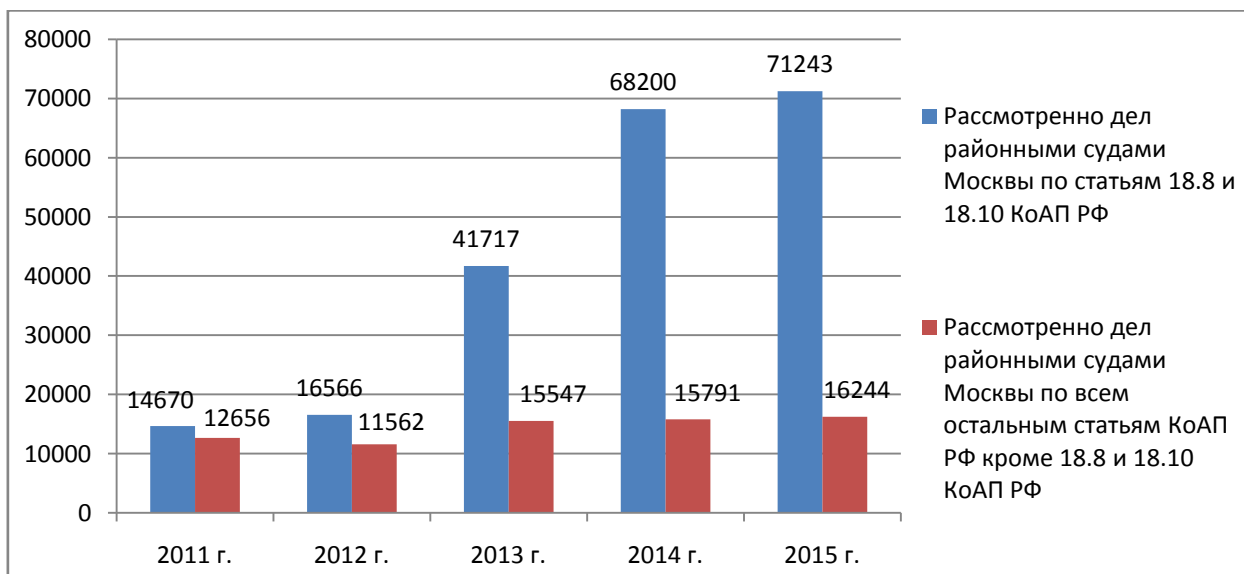
После рассмотрения соответствующих аспектов текущей миграционной ситуации, миграционного законодательства и политики, возникают вопросы о том, как обстоит дело на уровне судебной практики, а именно: удастся ли судам хотя бы соблюдать все необходимые процессуальные требования при рассмотрении дел, предполагающих в качестве наказания административное выдворение? Учитываются ли все обстоятельства при вынесении решений по таким делам? Соблюдаются ли права мигрантов на «справедливое судебное разбирательство»? Максимально ли исключается вероятность ошибочного решения?

Глава 2. Судебная практика

2.1 Административные выдворения в районных судах Москвы

Как было продемонстрировано выше, основным судебным инструментом для организации массовых административных выдворений, в котором нашли выражение многочисленные ужесточения миграционного законодательства и политики, стали статьи 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ. Это привело к тому, что количество рассматриваемых административных дел в московских районных судах по этим двум статьям стало многократно превышать количество рассмотрений всех остальных административных дел вместе взятых. В среднем доля рассмотрений по этим двум статьям составила в 2015 году **81%** от всех рассмотренных в районных судах Москвы административных дел. В некоторых же районных судах доля дел по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ превысила **90%** от всех рассматриваемых административных дел.

Диаграмма 11. Соотношение количества рассмотренных в районных судах Москвы дел по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ к остальным статьям КоАП РФ.



Решения об административном выдворении должны выноситься в судебном порядке судами первой инстанции. Хотя и здесь есть исключение, как демонстрирует статья 3.10 ч. 2 КоАП РФ, где указано, что «в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию» решение о выдворении принимается «соответствующими

должностными лицами»³⁸. Или, попросту говоря, в таких случаях решение выносится во внесудебном порядке. Отследить и проконтролировать подобную практику представляется крайне сложным и исследование подобных случаев представляет самостоятельную тему. Возвращаясь же к случаям, где наказание в виде административного выдворения может быть вынесено лишь в судебном порядке, мониторинг работы московских районных судов, проводившийся Комитетом «Гражданское содействие» показал, что если само судебное заседание и происходит, то оно часто сопровождается многочисленными нарушениями процедуры, установленной законодательством для рассмотрения административных дел. Прежде чем обратиться непосредственно к описанию конкретных случаев, с которыми столкнулись наблюдатели в процессе мониторинга, имеет смысл упомянуть, что происходит с иностранным гражданином с момента его административного задержания. Следует также коснуться результатов проведенного анализа данных, которые предоставлялись районными судами Москвы в 2015 году на своих официальных страницах в Интернете³⁹.

Так, в результате анализа данных первого полугодия 2015 года был выявлен судья, рассмотревший за тот период времени наибольшее количество дел по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ в Москве. Это Андрей Геннадьевич Васильев, который осуществлял свою деятельность в Чертановском районном суде г. Москвы⁴⁰. Этот судья с января по июнь 2015 года рассмотрел, согласно данным официального сайта Чертановского суда⁴¹, более 2 500 административных дел, из которых около 95% составляют дела по указанным двум статьям. Получается, что в среднем судья Васильев рассматривал около 22 дел каждый рабочий день. Если же учесть, что не все 116 рабочих дней первого полугодия судья Васильев работал, то получается, что цифра увеличивается где-то до 25 дел. При этом в отдельные дни (например, 27 февраля и 24 апреля 2015 года) судья Васильев вынес более 60 решений, что составило порядка 7 рассмотрений в час или около 9 минут на каждое дело⁴². Как, вероятно, проходили все подобные рассмотрения, будет подробно описано ниже.

Случай судьи Васильева с десятками решений за один рабочий день – вовсе не исключение, есть целый ряд судей, которые регулярно рассматривают более 50 и даже 60

³⁸ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/73561419f14887100a25d5462295a79e44c4f70a/
Дата обращения: 07.02.16.

³⁹ Список официальных страниц районных судов представлен на сайте: <http://mos-sud.ru/raisud/> Дата обращения: 07.02.16.

⁴⁰ В конце 2015 г. судья Васильев был повышен в должности и переведен на место судьи в Московский городской суд.

⁴¹ Официальный сайт Чертановского районного суда: <http://chertanovsky.msk.sudrf.ru/> Дата обращения: 08.05.16.

⁴² 27 февраля и 24 апреля 2015 г. выпадали на пятницу, то есть укороченный рабочий день в районных судах г. Москвы.

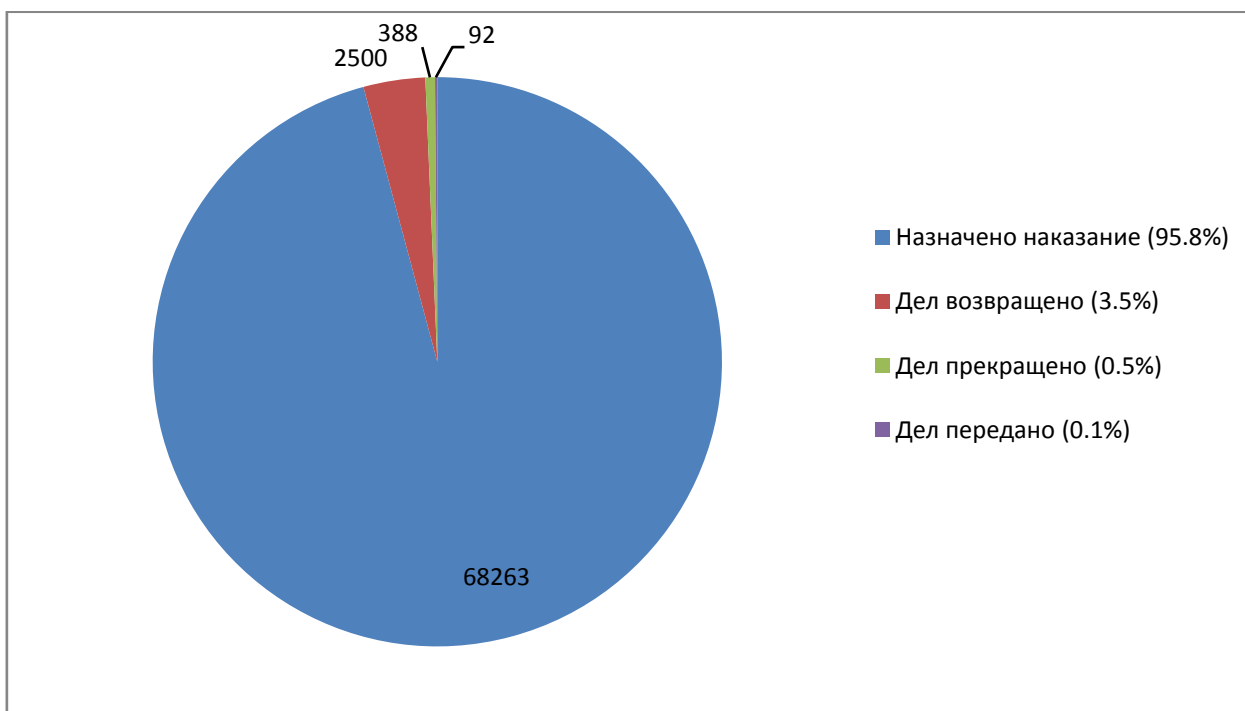
дел в день, а говорить о 30 и 40 даже не приходится. Наибольшее же число выдворений за один день, которое удалось зафиксировать в первом полугодии 2015 года, принадлежит судье Сергею Николаевичу Базарову из Головинского районного суда. 23 января 2015 года, в укороченный пятничный рабочий день, он рассмотрел дела и выдворил из РФ более 90 человек. Получается, что в этот день, даже если он ничем другим не занимался, у судьи Базарова рассмотрение шло со скоростью менее 5 минут на каждое дело, включая заполнение всех соответствующих бумаг! Всего же 23 января в Головинском районном суде было рассмотрено 132 дела по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ. Коллега судьи Базарова, судья Дмитрий Юрьевич Арнаут, «отделался» рассмотрением «всего» 38 дел. Описание посещения Головинского суда, а именно попытки попасть на заседание к судье Базарову, также представлено ниже.

Кроме судьи Базарова Головинский районный суд примечателен тем, что за первые шесть месяцев 2015 года в нем было зафиксировано 100% решений о назначении административного наказания по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ. То есть, **ни в одном из более чем 1 700 дел** по этим статьям судьи ни разу не нашли основания для возврата или прекращения дела. В итоге все привлекаемые были признаны заслуживающими административного наказания. Но Головинский суд не единственный, кто демонстрирует такой подход. Такая же ситуация по итогам первого полугодия 2015 года сложилась в Дорогомиловском, Нагатинском и Троицком районных судах. Общее количество рассмотренных дел по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ в этих трех судах составило порядка 2 300, по которым вынесены все те же 100% решений о назначении административного наказания. Во многих других судах ситуация с процентом решений о привлечении к административной ответственности обстоит не намного лучше.

В этой связи важно коснуться темы распределения судебных решений по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ. Общий процент вынесенных решений по Москве о назначении административного наказания за весь 2015 год превышает 96%⁴³. На 68 263 решений о привлечении к административной ответственности в 2015 году пришлось лишь 388 решений о прекращении дела и 2 500 случаев, когда дело было возвращено. Кстати, надо отметить, что возвращение дела не обязательно означает его прекращение. В ряде случаев иностранного гражданина снова отправляют в полицейский участок, чтобы исправив ошибки, допущенные при составлении протокола об административном правонарушении, снова повезти его в суд.

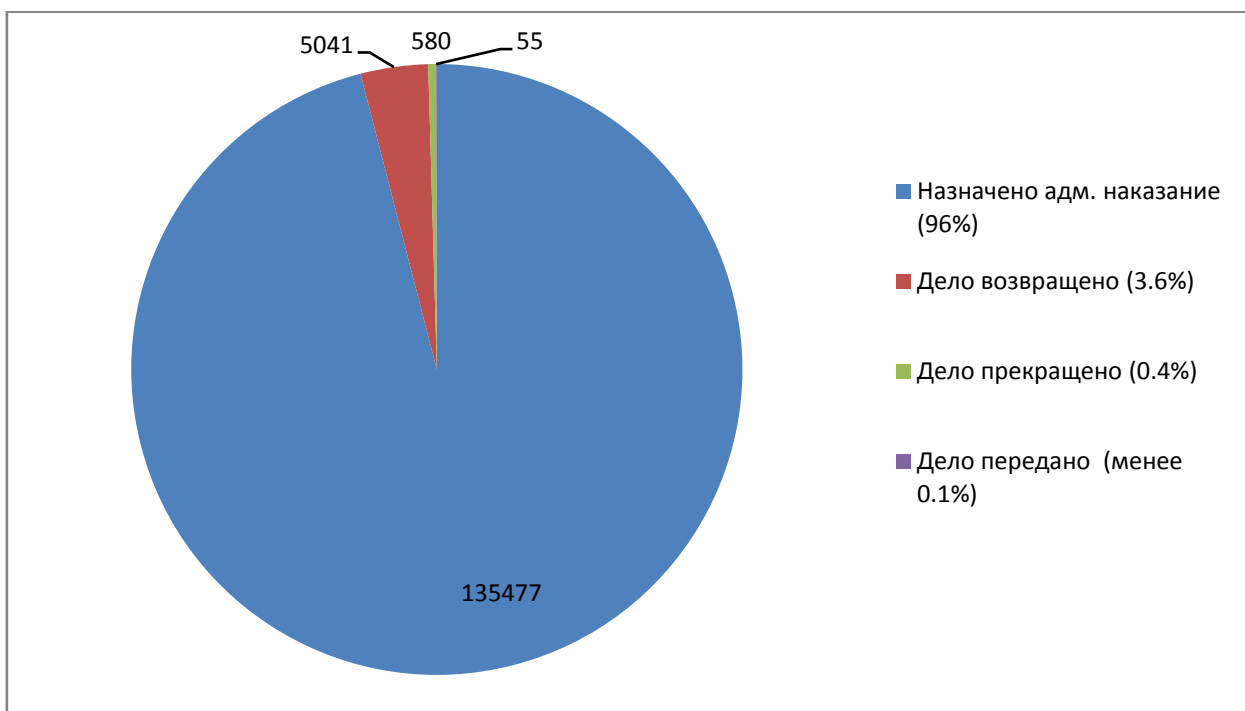
⁴³ Здесь и далее обобщенная статистика по судебным решениям всех московских районных судов взята с сайта Управления Судебного департамента РФ по г. Москве <http://usd.msk.sudrf.ru/modules.php?name=stat>
Дата обращения: 17.02.16.

Диаграмма 12. Распределение решений по результатам рассмотренных дел по статьям 18.8 ч.3. и 18.10 ч.2 КоАП РФ за 2015 год (г. Москва)



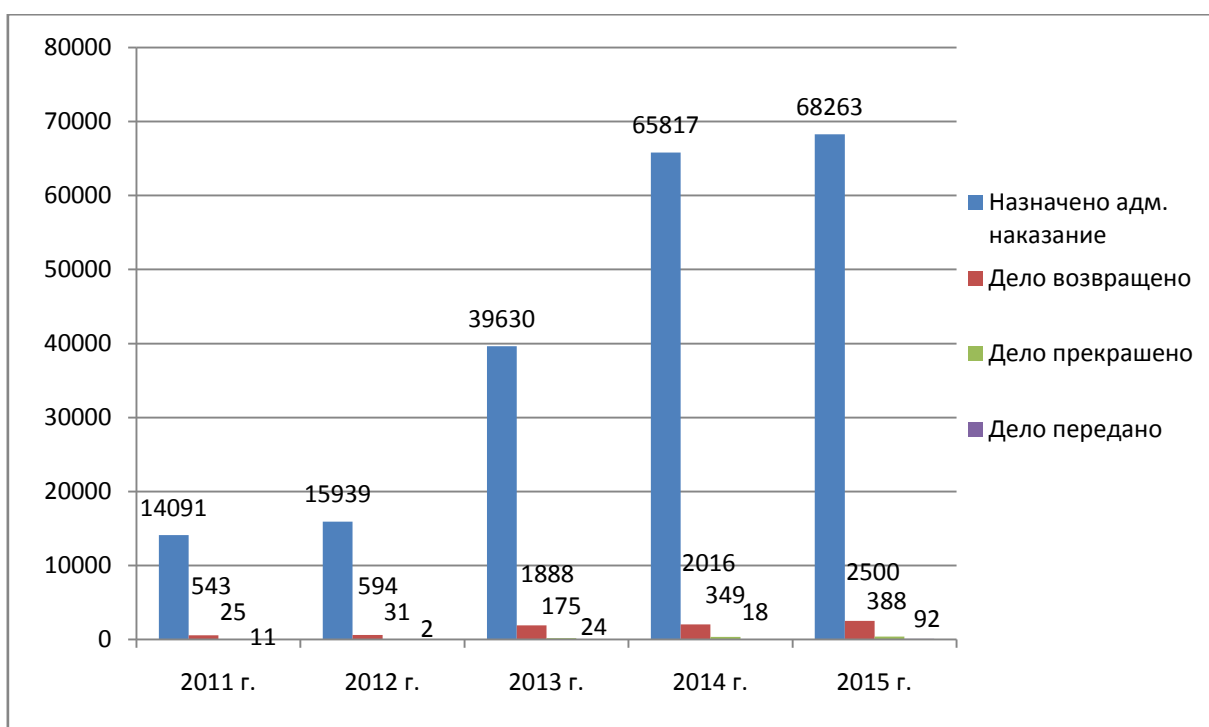
Если данные за 2015 год сравнить с обобщенными данными за 2011, 2012, 2013 и 2014 годы, то доля в 96% административных наказаний среди всех вынесенных постановлений не изменилась.

Диаграмма 13. Распределение решений по результатам рассмотренных дел по статьям 18.8 ч.3. и 18.10 ч.2 КоАП РФ с 2011 по 2014 годы (г. Москва)



Если же подсчитать, какую часть от общего числа административных наказаний составляют выдворения, то за последние три года эта цифра в Москве составила порядка 90%. То есть, около 10% из тех, в отношении кого принято решение о привлечении к административной ответственности, судьи назначали штраф без выдворения. Это как раз те, кто имеет близких родственников-граждан России, а также те, кому удалось доказать, что их возвращение на родину может быть опасным⁴⁴.

Диаграмма 14. Распределение решений по результатам рассмотренных дел по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ с 2011 по 2015 годы (г. Москва)



Досудебная подготовка к административному выдворению

Наказание по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ может назначаться как в форме так называемого «контролируемого самостоятельного выезда» с территории Российской Федерации, так и в форме принудительного выдворения. Преимущественно судьи пользуются первой формой, но на свое усмотрение и без какого-либо очевидного критерия могут использовать и принудительную форму. Задержание подозреваемых в административном правонарушении осуществляется как сотрудниками МВД РФ в результате плановых мероприятий, так и через проверки, которые организуются ФМС России. В конце лета и осенью 2013 года большое число задержанных в Москве приходилось на упомянутые «рейды» сотрудников полиции по рынкам, стройкам и

⁴⁴ В 2014 и 2015 годах существенную часть последних составляли граждане Украины и особенно выходцы из Донецкой и Луганских областей.

другим «местам скопления» иностранных граждан. В 2014 и 2015 годы подобных синхронных мероприятий, когда за раз задерживались сотни иностранных граждан, было значительно меньше, но текущая проверка документов, а также предприятий и рынков была продолжена в усиленном режиме.

В общем виде процедура по подготовке к судебному слушанию, на котором будет поставлен вопрос о назначении административного наказания в виде выдворения по статье 18.8 ч.3 или по статье 18.10 ч.2 КоАП РФ, может быть описана следующим образом. Иностраный гражданин задерживается либо на улице при проверке документов сотрудниками полиции, либо в результате посещения участковыми квартир, где предположительно проживают группы мигрантов, либо при проверках предприятий, организованных сотрудниками ФМС России. Паспорт и другие документы, связанные с регистрацией и осуществлением трудовой деятельности, отбираются. После доставления в полицейский участок на задержанного оформляется протокол об административном правонарушении, который иностранный гражданин почти всегда подписывает, хотя редко понимает значение и смысл этого документа. Время ожидания в полицейском участке колеблется от 2-3 часов до более суток. Особенно сложно приходится тем, кто был задержан вечером, когда суды уже не работают, так как в этом случае они ночуют в отделении полиции, без еды (в редких случаях еда доставляется), душа и кроватей. Из полицейского участка иностранный гражданин, один или в группе, сопровождается в районный суд, к которому прикреплен данный полицейский участок. Здесь сотрудники полиции или ФМС регистрируют дело, а также, если их просит об этом судья, собирают подписи о том, что задержанный в переводчике не нуждается и ознакомлен со своими правами. Поскольку рассмотрение подобных дел заранее не назначается, то время ожидания в коридорах суда почти всегда составляет несколько часов. В январе 2016 года в ходе мониторинга судебных заседаний был отмечен случай, когда порядка 15 иностранных граждан ждали заседание в Мещанском районном суде целый день, которое откладывалось из-за занятости судьи рассмотрениями уголовных дел⁴⁵.

После ожидания, если судья не пренебрегает в принципе слушанием дела, иностранный гражданин один, а часто и в группе, приглашается в зал суда. После оглашения решения суда, или без оног⁴⁶, выдается копия текста постановления. Если избрана мера наказания в форме самостоятельного выезда, то также возвращаются документы, а гражданин имеет 10 дней на обжалование, если в форме принудительного

⁴⁵ В итоге, судебное заседание так и не состоялось, а иностранным гражданам вынесли готовые копии решения «на подпись».

⁴⁶ При «коллективном» рассмотрении решения почти никогда не зачитываются.

выдворения, то надеваются наручники и иностранные граждане транспортируются в специальное учреждение временного содержания иностранных граждан (СУВСИГ), откуда они впоследствии выдворяются в страны исхода. Все время от момента задержания до выдачи копии текста постановления иностранный гражданин проводит в крайне стесненных условиях, когда ему затруднен доступ к еде, сну и медицинскому сопровождению⁴⁷.

Надо отметить, что широкое применение в качестве формы административного выдворения «контролируемого самостоятельного выезда» является не проявлением гуманного отношения к иностранному гражданину, а элементом осуществления миграционной политики Российской Федерации, проводимой под лозунгом борьбы с нелегальной миграцией. Форма самостоятельного выезда вовсе не является смягчающей мерой со стороны государства. Она обусловлена поставленной задачей административного выдворения огромного числа трудовых мигрантов, которые считаются, согласно данным МВД РФ и ФМС России, нелегальными. При принудительном выдворении выполнение этой задачи было бы финансово обременительно для бюджета, поэтому в случае «контролируемого самостоятельного выезда» речь идет о стремлении властей Российской Федерации сократить издержки⁴⁸. Обо всем этом открыто заявил глава ФМС России К. Ромодановский в октябре 2013 года в своем выступлении в Государственной Думе РФ⁴⁹. Таким образом, более мягкая форма выдворения является не проявлением смягчения политики, а **следствием ее ужесточения**. В результате более «комфортной» формы выезда человек лишается источника своего заработка, а облегчить эту задачу он должен за свой счет. Он не просто должен уехать туда, где не мог найти работу, но должен потратить на это свои и без того в подавляющем большинстве случаев скудные ресурсы. Безусловно, массовые выдворения оказывают влияние на уровень внутренней напряженности в странах-донорах мигрантов и на гуманитарную ситуацию в них.

⁴⁷ В ходе мониторинга были зафиксированы несколько случаев, когда задержанные выглядели больными и жаловались на недомогание. Одной женщине после четырехчасового ожидания в душном коридоре суда стало плохо.

⁴⁸ Это доказывает как общая тенденция, так и отдельные предложения со стороны депутатов Государственной Думы. Так, депутат от правящей партии «Единая Россия» А. А. Журавлев в августе 2013 года, то есть тогда, когда и вступали в силу статьи 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ, внес законопроект, где предлагал, чтобы еще до въезда в Россию иностранный гражданин вносил на депозит определенную сумму, которая в случае нарушения им законов России пойдет на его депортацию.

⁴⁹ <http://api.duma.gov.ru/api/transcriptFull/2013-10-23> Дата обращения: 15.02.16.

2.2 Мониторинг районных судов г. Москвы: организация наблюдения

В декабре 2014 года Комитет «Гражданское содействие» начал мониторинг районных судов Москвы на предмет соответствия процедуры рассмотрения административных дел по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ нормам, которые обязательны к соблюдению при проведении заседаний по административным делам.

Перед тем как перейти непосредственно к представлению полученных в результате исследования данных следует кратко коснуться организации самого процесса наблюдения. Административные дела в отношении иностранных граждан рассматриваются в Москве 35 районными судами. По результатам случайной выборки судов в первой части мониторинга, которая проходила с декабря 2014 года по март 2015 года, наблюдатель посетил судебные заседания в Нагатинском, Останкинском, Черемушкинском, Мещанском, Замоскворецком, Гагаринском, Басманном, дважды в Тверском, Зюзинском районных судах. По причине отсутствия анонсов данных административных дел наблюдатель предварительно просматривал сайт районного суда на предмет того, какие судьи в прошлом вели аналогичные заседания. В разных судах распределение рассмотрения дел по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ между судьями отличалось. Например, в Мещанском и Зюзинском судах на рассмотрение административных дел был выделен отдельный судья, в Нагатинском суде таких судей было двое⁵⁰. В некоторых судах, например, в Останкинском, дела по статьям 18.8 ч. 3 и 18.10 ч. 2 КоАП РФ рассматривал так называемый «дежурный судья», а в таких судах, как Басманный и Тверской, административные дела распределялись среди группы судей даже в течение одного рабочего дня. После получения информации о судьях, которые рассматривают подобные дела, наблюдатель направлялся в районный суд с диктофоном и блокнотом. Осуществлялся поиск залов заседаний тех судей, которые были выделены заранее. Обнаружение иностранных граждан, в отношении которых было заведено дело об административном правонарушении по указанным статьям, происходило визуальным путем. Дело облегчалось тем, что задержанных всегда сопровождал сотрудник полиции или ФМС России. Это сильно помогало наблюдателю, так как большинство граждан посещают суд без сопровождения, а обвиняемые по уголовным делам направляются сразу в зал заседания, а не ожидают в коридорах, как это происходит в случае с привлекаемыми по административным делам. При необходимости наблюдатель выяснял у иностранных граждан, либо у сопровождающего их сотрудника(ов) МВД или ФМС следующие

⁵⁰ К концу 2015 г. порядок распределения среди судей административных дел в этих судах поменялся. Так, в Мещанском и Зюзинском судах административные дела стали рассматривать разные судьи, а в Нагатинском данных судей стало трое.

вопросы: к какому судье они направлены? было ли уже заседание? если нет, то сколько они уже ждут? Затем наблюдатель ожидал начала рассмотрения дела.

Судебное заседание записывалось на диктофон, при необходимости судье объявлялось о желании присутствовать на заседании. Важное внимание уделялось соблюдению «принципа невмешательства» (никаких реплик и замечаний в ходе судебного заседания со стороны наблюдателя не допускалось), а также «принципа объективности» (наблюдатель оценивал события по специальной анкете, с целью не вносить в процесс наблюдения свою позицию)⁵¹. Каждый раз посещался новый суд. После заседания на материале полученных данных полностью заполнялась «Анкета наблюдателя». Результатом первой части мониторинга стало посещение 10 судебных заседаний у 10 разных судей в 9 районных судах.

2.3 Первая часть мониторинга: декабрь 2014 г. – март 2015 г.

Как уже было отмечено, первая часть мониторинга проводилась в районных судах Москвы с декабря 2014 года по март 2015 года, по итогам которого наблюдатель посетил 10 судебных заседаний, где рассматривались дела по статьям 18.8 ч. 3 и 18.10 ч. 2 КоАП РФ. Препятствий для посещения судов или самих судебных заседаний на этом этапе исследования встречено не было. Тем не менее, в шести случаях судьи или их помощники интересовались целью посещения, а в четырех из них можно было зафиксировать раздражение фактом присутствия наблюдателя⁵². Несколько раз беспокойство и озабоченность фактом присутствия наблюдателя проявляли сопровождающие иностранных граждан сотрудники полиции и ФМС России. Перед одним заседанием сотрудник ФМС самостоятельно заранее предупредил судью о визите наблюдателя. В ряде случаев было также заметно некоторое изменение в поведении судей после осознания ими того, что на заседании будет присутствовать наблюдатель с диктофоном. Было видно, что судьи старались приблизить свои действия к стандарту. Тем не менее, даже с учетом этого, были зафиксированы серьезнейшие нарушения порядка судебного рассмотрения административных дел.

Стандартом при исследовании, с которым и сопоставлялись полученные данные, служили:

⁵¹ Подробнее о «принципе невмешательства» и «принципе объективности» см.: Мониторинг судебных процессов. Справочное руководство для практиков. Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, 2012. С. 19–21.

⁵² Были отмечены замечания, сделанные с недовольством или раздражением в голосе, примерно следующего содержания: «А Вы кто такой?», «в каком смысле слушатель?», «почему не спросили разрешение на диктофон?», «отойдите в сторону, Вы мешаете заседанию». Излишне отмечать, что разрешение на звукозапись, согласно ст. 24.3 ч.3 КоАП РФ – не требуется.

– Статья 29.7 КоАП РФ, где определяется «порядок рассмотрения дела об административном правонарушении»⁵³. Этот порядок должен включать следующие процедуры: 1.1 «объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности»⁵⁴, 1.2. «устанавливается факт явки физического лица, или законного представителя...»⁵⁵, 1.5. «разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности»⁵⁶, 2. «при продолжении рассмотрения дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела. Заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, показания других лиц, участвующих в производстве по делу, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение»⁵⁷.

– Статья 29.11 КоАП РФ содержит, в частности, следующее требование: «Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела»⁵⁸.

– Статья 29.10 ч.1 КоАП РФ, где непосредственно оговаривается то, что должно быть указано в постановлении об административном правонарушении, а следовательно, как указано в статье 29.11 КоАП РФ, и объявлено судьей. В частности: 1.1. «должность, фамилия, имя, отчество судьи», 1.2. «дата и место рассмотрения дела»; 1.3 «сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело», 1.4. «обстоятельства, установленные при рассмотрении дела», 1.5. «статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо основания прекращения производства по делу», 1.6. «мотивированное решение по делу», 1.7. «срок и порядок обжалования»⁵⁹.

В подавляющем большинстве случаев, на которых присутствовал наблюдатель (8 из 10), дела рассматривались с вопиющим нарушением этих процессуальных требований. Так, не озвучивались персональные данные на 4 из 10 заседаний, не разъяснялись права

⁵³ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/1aeede8330d3609dfef81b2ae5224881277f24ba/

Дата обращения: 28.03.16.

⁵⁴ Там же. Дата обращения: 28.03.16.

⁵⁵ Там же. Дата обращения: 28.03.16.

⁵⁶ Там же. Дата обращения: 28.03.16.

⁵⁷ Там же. Дата обращения: 28.03.16.

⁵⁸ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/52409eeca1425f91d830bf3ab7e63d8a666e3f51/

Дата обращения: 28.03.16.

⁵⁹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/758d293fd6f451b0937818626d82fbf7b6c556cd/

Дата обращения: 28.03.16.

привлекаемого к административной ответственности также на 4 из 10, не оглашался протокол об административном правонарушении на 6 из 10 заседаниях, не заслушивались показания на 2 из 10, не оглашался порядок обжалования на 3 из 10, не зачитывались индивидуально постановления суда на 6 из 10. Но даже там, где видимость соблюдения всех указанных норм сохранилась (2 заседания в Тверском районном суде), была зафиксирована индифферентность судей к содержательному смыслу процедур. Например, протокол об административном правонарушении и постановление зачитывались быстро и тихим монотонным голосом, это делалось даже при отчетливых признаках низкого уровня владения русским языком иностранным гражданином. Последнее касалось не только этих двух случаев. В общем, когда подсудимый переспрашивал, то судья обычно отвечал отрывочно и односложно и не пытался как-то прояснить для привлекаемого к административной ответственности ни процедуру в целом, ни конкретную ситуацию.

В целях дальнейшего увеличения скорости на 5 заседаниях из 10 судьями одновременно рассматривались дела сразу нескольких иностранных граждан. То есть при проведении судебного заседания в 5 случаях было зафиксировано рассмотрение дел от 2 до 12 человек одновременно, хотя на соответствующих сайтах районных судов *post factum* эти дела были разнесены по времени. Из-за этой практики оказалось, что при наблюдении 10 заседаний на них было рассмотрено не 10, а 36 дел. Понятно, что в случаях «коллективных рассмотрений» наблюдался наибольший разрыв между процессуальными требованиями к судебному заседанию и тем, как заседание на самом деле происходило. В случаях «коллективных рассмотрений» не оглашался протокол об административном правонарушении, не объявлялось постановление суда. Только на 2 из 5 «коллективных заседаниях» судья упоминал о правах привлекаемых к административной ответственности, но и здесь это никак нельзя было назвать «разъяснением», как это требуется процедурой описанной в КоАП РФ. Как следствие, в результате наблюдения было зафиксировано, что **в среднем рассмотрение одного дела с зачитыванием постановления (если таковое имело место) длилось порядка 2 минуты 45 секунд** (36 дел были рассмотрены за 1 час 38 минут). Если же отсюда вычесть 25 минут, которые заняли 2 дела, при рассмотрении которых были соблюдены все формальные процедуры (15+10 минут), то оставшиеся 34 дела были рассмотрены за 1 час 13 минут, или приблизительно по 2 минуты на каждое дело с учетом объявления постановления, если данное действие имело место.

Еще раз следует отметить, что всего 2 заседания из 10 включали в себя индивидуальное рассмотрение дела, плюс соблюдение всех формальных требований (удостоверялись анкетные данные, иностранного гражданина уведомляли о его правах,

зачитывался протокол об административном правонарушении, предоставлялось слово привлекаемому к административной ответственности, оглашался порядок обжалования, объявлялось вынесенное постановление). В итоге, только в 2 из рассмотренных 36 дел по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ были соблюдены все формальные требования к проведению судебного заседания.

Самым ярким примером «коллективного заседания» может служить случай, который был зафиксирован при посещении 12 декабря 2014 года Нагатинского районного суда. Здесь при единовременном рассмотрении 12 дел были нарушены почти все процессуальные требования, изложенные в главе 29 КоАП РФ. Само действие выглядело следующим образом: судья Ольга Геннадьевна Чубарова попросила сотрудников полиции провести в зал большую группу задержанных, после чего было заявлено в трех предложениях о нарушении ими законодательства Российской Федерации, так как они проживали не там, где встали на миграционный учет. Никаких дополнительных объяснений, пояснений и процедур выполнено не было. После краткого объявления о совершенном нарушении судья стала вызывать задержанных, чтобы они подходили и подписывали документ о получении копии постановления. Затем иностранные граждане получали судебные постановления без каких-либо комментариев, если не считать того, что судья пару раз сообщила о возможности обжалования постановления в течение десяти дней. Последнее, возможно, было вызвано присутствием в зале наблюдателя, с которым судья пыталась заговорить сначала раздраженным, а потом как бы оправдывающимся тоном. Также была отмечена нервная реакция судьи на просьбу о предоставлении переводчика. Так, когда один из задержанных осмелился сделать это, судья пригрозила ему помещением на дополнительные 48 часов в полицейский участок, пока будет происходить поиск переводчика, после чего задержанный подписал то, что от него требовали. Весь процесс занял порядка 15 минут, то есть чуть более 1 минуты на каждого человека.

Зафиксированные в ходе первой части мониторинга нарушения

– Нарушение формы и порядка ведения процесса. Все судебные заседания, которые посетил наблюдатель, отличались по форме и содержанию их проведения, а именно: где-то процесс был «коллективный», где-то – нет; где-то зачитывались права граждан, где-то – нет; где-то велся расспрос, где-то – нет; где-то задавался вопрос о признании вины, где-то такой вопрос не ставился; где-то зачитывалось постановление, где-то вместо этого судья сообщал только о штрафе и выдворении, или даже это делал секретарь судьи, а где-то просто выносился текст готового постановления, который вручался привлекаемому(-ым) к

административной ответственности; где-то судья допускал оценочные замечания, нотации в сторону привлекаемого(-ых), а где-то – нет. В целом же был отмечен пропуск процедур, а те которые имели место, выполнялись максимально быстро, что вело к выхолащиванию их содержательного смысла.

– Нарушение отдельных прав сторон процесса. Более чем в половине случаев владение русским языком у иностранных граждан было явно недостаточным для полноценного понимания происходящего на суде. В нескольких случаях привлекаемые к административной ответственности **совсем не говорили по-русски**. В такой ситуации при «коллективных заседаниях» им пытались подсказывать их товарищи. В Черемушкинском суде был зафиксирован случай, когда при одновременном рассмотрении дел двух мигрантов **сама** судья попросила одного из привлекаемых к административной ответственности, кто понимал русский перевести тому, кто русским языком совсем не владел. При этом переводчик **ни разу** предоставлен не был. В итоге, при рассмотрении дел многие, привлекаемые к административной ответственности, не понимали происходящего. Часто от лица, в отношении которого было начато производство по делу об административном правонарушении, еще перед судебным заседанием в коридоре суда сопровождающие их сотрудники полиции или ФМС России получали отказ от требования переводчика. Когда процесс получения этой подписи удавалось видеть, то у наблюдателя складывалось впечатление, что привлекаемые к административной ответственности иностранные граждане не понимали в полной мере, что подписывают. Также имелись признаки, что при этом на них оказывалось психологическое давление. Более того, при очевидных проблемах со знанием русского языка у иностранных граждан от судьи или сопровождающих их сотрудников полиции и ФМС ни разу не прозвучало предложение пригласить переводчика.

– Нарушение права на информацию участников, сторон и третьих лиц в процессе. В процессе мониторинга было зафиксировано отсутствие какого-либо учета специфики работы с иностранными гражданами. Задержанные иностранные граждане, преимущественно трудовые мигранты из Таджикистана, Узбекистана и Кыргызстана, были предоставлены сами себе, то есть им не было с кем проконсультироваться о своем положении, узнать о своих правах, ни судья, ни сопровождающие лица такую информацию обычно не предоставляли или делали это неохотно и отрывочно. Были отмечены случаи предоставления ошибочной информации. Даже суть решения суда ряд людей не понимал. Так, для всех 36 человек в качестве наказания предписывалось

«выдворение путем контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации», но далеко не все осознавали значение этого пункта. Все это ведет к непониманию иностранным гражданином, даже хорошо владеющим русским языком того, что происходит на суде, а также что, согласно постановлению, им надлежит делать и какими правами они в принципе могут воспользоваться. Несмотря на то, что некоторые иностранные граждане, привлекаемые к административной ответственности, отрицали факт нарушения, тем не менее, ни на одном из посещенных наблюдателем заседаний, ни один гражданин не воспользовался такими правами, как заявление ходатайства, требования об отводе судьи, просьбы о привлечении свидетеля или дополнительных материалов к делу. Всего лишь дважды иностранные граждане апеллировали к 51 статье Конституции, но так как это произошло на описанном выше заседании в Нагатинском суде, где судья никаких вопросов лицам, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не задавала, а просто выдавала уже готовые копии постановлений, то это обращение не имело никакого смысла. Также до судебного заседания, по крайней мере при наблюдателе, привлекаемые к административной ответственности иностранные граждане **ни разу** не воспользовались правом ознакомления с делом. Ни на одном из посещенных процессов адвокатов не было.

Вероятно, значительную роль в отсутствии апелляции к своим правам играют указанные факторы. А именно: непонимание происходящего из-за недостаточного, а порой и полного отсутствия знания русского языка, отсутствие разъяснений или попыток проведения содержательного разъяснения процедур со стороны судей, а также крайне низкий уровень информированности о своих правах и грозящем наказании. Многие из задержанных, из беседы с ними наблюдателя, были уверены, что им будет вынесен только штраф. Порой сотрудники правоохранительных органов намеренно или нет, вводили иностранных граждан в заблуждение относительно возможного наказания. Также важным фактором является то, что перед иностранными гражданами, в тех случаях, которые удалось наблюдать, никакого выбора относительно возможности не подписывать отказ от переводчика, сотрудниками полиции, суда и ФМС не ставился. Обычно в отделениях полиции подписание протокола об административном правонарушении, который используется судьей как свидетельство признания факта нарушения, проходит в похожем режиме, то есть при отсутствии предоставления альтернативы не подписывать по причине несогласия. Надо отметить, что все, кто не владел русским языком, судя по заявлениям судьи, этот протокол каким-то образом подписали. При этом судьи ни разу не поставили вопроса о том, как человек, не знающий русского языка и без переводчика, мог подписать

протокол на русском языке с признанием факта нарушения, а также имеет ли данная подпись юридическую значимость.

2.4 Вторая часть мониторинга: июнь – август 2015 г.

Во второй части мониторинга наблюдатель посетил несколько районных судов, уже не по случайному признаку, а те, где, согласно статистике, было рассмотрено наибольшее число дел по статьям 18.8 ч.3. и 18.10 ч.2 КоАП РФ за первые несколько месяцев 2015 года. Так, были посещены три суда-лидера по количеству выдворений: Чертановский, Щербинский и Головинский. К упомянутым выше нарушениям добавился отказ допуска на судебное заседания наблюдателя и вынесение судебного решения без проведения заседания как такового.

Посещение Чертановского районного суда

Как отмечалось выше, в первом полугодии 2015 года подавляющее большинство дел по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 в Чертановском суде рассматривал один судья – Андрей Геннадьевич Васильев, общее количество решений за это время превысило 2 500. Активная работа судьи Васильева была заметна уже при приближении к залу судебного заседания, у дверей которого скопилось несколько десятков задержанных; одни ожидали заседание, а другие – решений.

Вскоре после прибытия наблюдателя дверь в зал суда открылась, и полицейские завели туда группу иностранных граждан. Наблюдатель зашел вместе с ними, объяснив сотрудникам правоохранительных органов, что он хочет присутствовать на слушании дела. Но полицейские проявили беспокойство и сообщили помощнице судьи, которая пригласила наблюдателя в кабинет судьи и задала несколько вопросов. В частности, она спросила о цели визита, а также – не является ли наблюдатель представителем СМИ. «Разрешение» (которого и не должно быть в случае открытого заседания) на посещение судебного заседания помощница сразу не дала, а попросила подождать в коридоре. После короткой паузы, вероятно, посоветовавшись с судьей, она позволила присутствовать в зале. Озабоченность помощницы можно было понять. Когда наблюдатель вернулся в небольшой зал суда, то ему с трудом удалось найти место – все помещение уже было забито людьми. Но оказалось, что это не предел: позже привели еще пять-шесть человек, которым места на шести скамьях и нескольких стульях не нашлось. Эти люди и остались стоять все судебное заседание. Всего на заседании одновременно присутствовало более двадцати привлекаемых к административной ответственности, а также несколько сотрудников полиции.

Скоро появился сам судья, который без объявления, что именно рассматривается в суде, и оглашения прав задержанных, сразу приступил к «опросу» задержанных. Он происходил следующим образом: называлась фамилия, задавались два-три коротких вопроса, звучали два-три односложных ответа, и тут же называлась новая фамилия. Порой иностранный гражданин не понимал, о чем его спрашивают, в таком случае с переводом помогали его знакомые или просто имеющиеся в зале сограждане. Среднее время опроса редко превышало одну минуту. Иностранные граждане обвинялись все по тем же двум статьям КоАП: 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ. География стран включала Молдавию, Киргизию, Узбекистан, Таджикистан. Три человека утверждали, что просто забыли документы дома. В таком случае судья Васильев наставительным тоном разъяснял, что документы нужно носить с собой, затем переходил к следующему. Среди задержанных оказалось несколько человек, которых задержали в 5 часов утра далеко от места их регистрации. Судья скептически заметил, что для гостей это либо слишком рано, либо слишком поздно.

При этом двое задержанных были гражданами Российской Федерации, которые привлекались к административной ответственности за мелкое хулиганство, в суд их доставили из вытрезвителя. Опрос всех привлеченных к суду граждан занял около получаса, после чего судья Васильев молча удалился. Таким был конец «рассмотрения» дел. Полицейские стали выпускать иностранных граждан в коридор. Поскольку не все успели подписать отказ от переводчика до начала процесса, некоторые продолжили это делать после его окончания.

После заседания люди разместились на скамейках перед дверью зала суда в ожидании постановлений, которые начали выдавать примерно через полчаса. Никакого объявления постановлений и оглашения порядка обжалований – не было. Судья по опросу иностранных граждан наблюдателем, почти все из этой группы получили в виде наказания штраф и административное выдворение, кроме одного случая, где дело было прекращено. Возможность остаться на территории России была предоставлена гражданину Кыргызстана, к которому в суд приехала его жена, гражданка Российской Федерации. Сам гражданин Кыргызстана живет в России давно, у супругов двое маленьких детей, тоже граждан Российской Федерации. В разговоре с наблюдателем выяснилось, что за последний год это уже третий случай его доставления в суд за нарушение миграционного законодательства. До этого его приводили в суд и штрафовали, а получить разрешение на временно проживание и узаконить свой статус не дает запрет на въезд, который по ошибке был наложен сотрудниками ФМС России после его первого

задержания. Мужчина жаловался, что уже больше месяца они ждут ответа от ФМС по отмене этого запрета.

Посещение Щербинского районного суда

Согласно официальному сайту Щербинского суда, с января по июнь 2015 года в нем было рассмотрено более 1600 административных дел, из которых только порядка 35 дел были не по статьям 18.8 ч.3. КоАП РФ и 18.10 ч.2 КоАП РФ. Получается, что в среднем из каждых 100 административных дел только 2-3 касались граждан России. Кроме того, среди этих более 1 600 дел порядка 1 500 рассмотрений, то есть более 90%, провела судья Марина Николаевна Липская. Судья Липская показала второй, после упомянутого судьи Базарова, результат по количеству рассмотренных дел по двум указанным статьям за один рабочий день⁶⁰. Так, 21 января 2015 года судья Липская выдворила за один рабочий день 73 человека. При этом 66 из 73 были помещены в СУВСИГ (специальное учреждение временного содержания иностранных граждан), но какого-то обоснования применения этой жесткой формы выдворения в тексте постановлений найти не удалось.

Как отмечалось выше, Щербинский суд принадлежит к тем, где за первые шесть месяцев 2015 года отсутствовали какие-либо иные решения по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 кроме как назначение административного наказания. Действительно, как показывает статистика, судья Липская, практически никогда не возвращала и не прекращала дела по привлечению иностранных граждан к административной ответственности. Все попадающее к ней по этим административным статьям иностранные граждане уходят (или их принудительно увозят в СУВСИГ) с наказанием. Естественно было задаться вопросом: как же проходят подобные заседания? Чтобы ответить на этот вопрос, днем 9 июля 2015 года наблюдатель Комитета «Гражданское содействие» поехал в Щербинский районный суд. Впрочем, посетить заседание судьи Липской ему так и не удалось, так как при попытке ее найти наблюдателю узнал, что она ушла то ли на пенсию, то ли на повышение. Итог один: со второго полугодия она прекратила рассматривать подобные дела.

Наблюдатель решил узнать, кто и как теперь будет рассматривать дела по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2, и на пятом этаже суда обнаружил около тридцати выходцев из Вьетнама в сопровождении двух сотрудников ФМС России и нескольких полицейских. Появление наблюдателя вызвало беспокойство у одного сотрудников ФМС: он сказал, что наблюдателю «лучше не надо» присутствовать на заседании. Сотрудники ФМС и полиции вели себя с задержанными жестко: запретили вьетнамцам пользоваться розетками для

⁶⁰ После судьи Базарова из Головинского районного суда. См. выше.

подзарядки телефонов, заставили всех задержанных сгрудиться на небольшой площадке в конце коридора. Там стульев на всех не хватало, поэтому люди были вынуждены сидеть на полу. Когда от судьи поступило распоряжение вести задержанных в зал суда, то сопровождающие иностранных граждан разделили большую группу на две части, затем выстроили первую в шеренгу по два человека и повели в другой конец коридора. Отдавая распоряжение оставшимся полицейским, сотрудник из ФМС сказал, чтобы они смотрели внимательно за оставшимися мигрантами, так как те прыгают «как тараканы».

Рассматривать дела задержанных собиралась судья Ольга Сергеевна Иванова. Первую группу завели в зал суда. Наблюдатель попытался пройти вместе с ними, пояснив, что он «слушатель», но человек в форме судебного пристава со словами «Не надо здесь слушать!» преградил дорогу. Дальше между наблюдателем и судебным приставом произошел диалог, в который время от времени вмешивался представитель ФМС России. Имеет смысл привести выдержку из разговора, который был записан на диктофон:

— Почему не надо? Почему запрещаете? На каком основании?

— Потому.

— Уважаемый, очень маленькое помещение. Дело с переводчиком, — вступил сотрудник ФМС.

— На каком основании вы мне запрещаете присутствовать? — продолжил я.

— Я говорю.

— Кто вы?

— Я — судебный пристав, потому что я вам говорю!

— На каком основании вы запрещаете мне присутствовать на судебном заседании?

— Я вам говорю.

— Не надо, во-первых, меня трогать...

— Я сказал – выйди из комнаты, — переходя на «ты», шепотом сказал человек в форме судебного пристава.

— Во-вторых, я хочу присутствовать как слушатель на этом судебном заседании.

— Да?

— Я хочу обоснование, почему я не имею право присутствовать на этом судебном заседании.

— Почему вы хотите слушать?

— Потому что это прописано в Кодексе об административных правонарушениях, двадцать четвертая статья.

— Вы кто вообще? Кто?

— Слушатель.

- У вас чего здесь, родные? Или чего у вас тут?
 - Дело не в родных, дело в том, что это открытый процесс.
 - Аа?
 - Это открытый процесс?
 - Это закрытый.
 - Почему? Кто закрыл процесс? Когда?
- Сопровождающий иностранных граждан сотрудник ФМС:
- Давайте не будем ссориться.

Попытка наблюдателя напомнить судебному приставу о 123 статье Конституции, которая утверждает, что «разбирательство дел во всех судах открытое, а слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, предусмотренных федеральным законом»⁶¹, а также о 24 статье КоАП РФ, где открытый характер разбирательства подтверждается в отношении заседаний по административным делам, успехом не увенчалась. Судебный пристав, вероятно, не знал данных положений и не внял ссылкам на них. Он вел себя грубо и наотрез отказался даже назвать свою фамилию и имя. После диалога наблюдателю удалось только добиться, чтобы находившийся рядом сопровождающий иностранных граждан сотрудник ФМС передал судье информацию о желании присутствовать на судебном заседании. По прошествии нескольких минут, действительно, судья Иванова позвала наблюдателя в зал, но только для того, чтобы уведомить о том, что зал маленький, и наблюдатель «будет мешать». На этом, вызывающем многочисленные вопросы, основании она и отказала наблюдателю в посещении заседания.

Посещение Головинского районного суда

В Головинском суде наблюдателю также, хотя и по другой причине, не удалось увидеть, как проходит судебное заседание. Решение по делу иностранного гражданина судья Сергей Базаров принял без какого-либо слушания дела. Это происходило следующим образом. Когда наблюдатель приехал в Головинский районный суд, то он увидел рядом с кабинетом судьи Базарова одного иностранного гражданина в сопровождении полицейского. На вопрос о том, было ли заседание, полицейский сообщил, что судебного заседания по этому человеку еще не было. Через несколько минут иностранного гражданина просто завели к секретарю судьи, откуда он вышел через минуту (или даже менее) уже держа в руках готовую копию текста с постановлением

⁶¹ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/333472761168d6f9a2483f15c178b962131e0c01/
Дата обращения: 06.04.16.

судьи. Наблюдатель попытался выяснить у секретаря судьи Базарова, что же собственно произошло. Секретарь сообщил, что судья принял решение «в совещательной комнате», а он, в свою очередь, просто «расписывает». Он также добавил, что если у наблюдателя есть желание посетить рассмотрение административного дела с выходом судьи в зал судебных заседаний, то надо приходить с утра, а именно – к часам десяти. Вероятно, что именно тогда рассматриваются дела по иным статьям КоАП РФ, а не по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2.

Как краткий итог мониторинга следует отметить, что в результате зафиксированных и, с высокой долей вероятности, очень широко распространенной практики нарушений процессуальных требований исчезает возможность качественного вынесения постановления и выполнения «задач производства по делам об административных правонарушениях», которые приводятся в статье 24.1 КоАП РФ, где указано: «Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременно выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений»⁶². Все зафиксированные нарушения ведут к нарушению прав на справедливое судебное разбирательство и к дискриминации иностранных граждан. Представляется очевидным, что главной причиной подобного положения является стремление судей, особенно тех судов, где рассматривается много подобных дел, максимально ускорить время проведения заседания.

Можно выделить пять способов, с помощью которых судьи увеличивали скорость рассмотрения административных дел по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ:

- 1) Пропуск целых процедур;
- 2) Сокращение и ускорение процедуры. Например: зачитывается не весь протокол об административном правонарушении и итоговое постановление, а лишь незначительная часть из него. Протокол об административном правонарушении и итоговый текст постановления объявляется невнятной скороговоркой. Вместо подробного расспроса о факте правонарушения, личности привлекаемого к административной ответственности иностранного гражданина и обстоятельств дела – пара коротких вопросов;

⁶² http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/929a5560b43eb8cf36d7b124e1295055b822272b/
Дата обращения: 06.04.16.

3) «Коллективное рассмотрение», когда на одном заседании рассматривается сразу несколько дел. Итогом становится критически малое время заседания (в первой части мониторинга было зафиксировано около 2 минут 45 секунд на каждое дело);

4) Избегание предоставления переводчика иностранным гражданам;

5) Заочное вынесение решения без проведения судебного заседания.

Все эти способы ускорения рассмотрений административных дел нарушают базовые права иностранных граждан. Они превращают судебное заседание из состязательной процедуры, направленной на возможность защиты и доказательства своей невиновности перед объективным и справедливым судьей, в формальное действие при подавляющем участии лишь одной стороны – судьи. При этом из-за фактического отсутствия обвинителя обычно сам судья выступает в его качестве, тогда как роль защитника интересов иностранных граждан в подавляющем числе случаев остается вакантной, а сами задержанные из-за низкого уровня правовой осведомленности, а порой просто из-за незнания русского языка, не могут себя защитить. Апофеозом подобной логики стала практика отказа от проведения судебного заседания как такового, когда привлекаемый к административной ответственности гражданин в принципе не вызывается к судье, а решение выносится заочно.

Заключение

По итогам анализа статистических данных Судебного департамента при Верховном суде РФ и ФМС России, изучения законодательства и проведенного мониторинга ряда судебных заседаний в районных судах Москвы можно сделать ряд выводов.

С середины 2013 года в результате увеличения числа и масштаба мероприятий по привлечению иностранных граждан, нелегально находящихся или работающих на территории Российской Федерации, к административной ответственности, а также изменения миграционного законодательства был зафиксирован многократный рост административных выдворений. В целом, можно констатировать ужесточение миграционной политики, что выразилось:

- в принятии ряда законов, которые предполагают рост числа требований к иностранным гражданам (особенно это касается трудовых мигрантов) относительно режима пребывания и правил работы на территории Российской Федерации. Введение более суровых административных наказаний за невыполнение этих требований;

- в резком росте числа мероприятий по борьбе с так называемой нелегальной миграцией;

- в многократном увеличении административных выдворений и налагаемых запретов на въезд.

В случае административных выдворений важная роль была возложена на суды первой инстанции (районные, городские), судьи которых и наделены полномочиями по вынесению решений о применении этой меры административного наказания к иностранным гражданам. Следствием проводимой, начиная с середины 2013 года, политики стало резкое увеличение нагрузки на суды первой инстанции, особенно в регионах, которые привлекательны для трудовых мигрантов. Это не могло не отразиться на качестве рассмотрения соответствующих административных дел.

В результате проведенного мониторинга судебных заседаний по статьям 18.8 ч.3 и 18.10 ч.2 КоАП РФ в Москве был выявлен ряд особенностей рассмотрения подобных дел. Так, большинство посещенных судебных заседаний велись с грубым нарушением процессуальных требований. На ряде заседаний дела рассматривались не индивидуально, а «коллективно». Именно на таких заседаниях нарушения и превалировали. Был зафиксирован случай, где судебное заседание как таковое вообще не проводилось, хотя решение и было вынесено.

На основании исследуемого материала есть высокая вероятность, что введение административного выдворения за малейшее нарушение стало важным инструментом при решении как внутриполитических, так и геополитических задач. Следует также

констатировать, что вопросы интеграции не занимают существенного или самостоятельного места в миграционной политике Российской Федерации. Имеет место ориентация на решение проблем связанных с миграцией исключительно с помощью ужесточения контроля. Учитывая все это, а также заявления высокопоставленных чиновников и политиков, осуществляемые мероприятия и развитие миграционного законодательства, есть основания предположить, что суды стали одним из звеньев по реализации миграционной политики, которая заключается в регулировании численности иностранных граждан, особенно определенных государств, на территории Российской Федерации. Это регулирование происходит не через визовые и пограничные процедуры, а через сотни тысяч административных выдворений и еще более многочисленные запреты на въезд.

Одностороннее ужесточение ответственности в виде запретов и исключения из общества за нарушение миграционного законодательства, для людей, тесно с этим обществом связанных, не может быть признано оправданным ни в какой политической стратегии, основывающейся на защите прав человека. Тем более нельзя никак оправдать многочисленные нарушения прав иностранных граждан, которыми сопровождаются решения об административных выдворениях. В результате не только формального, но и часто откровенно противоправного характера принятия решений об административных выдворениях, иностранные граждане в массовом порядке лишаются в Российской Федерации права на справедливый суд. В конечном счете, это не может также не сказываться на рассмотрении дел и в отношении российских граждан, так как их дела рассматривают те же судьи. Проведенное исследование свидетельствует о серьезных проблемах, связанных с систематическим нарушением прав человека в Российской Федерации.