

КОМИТЕТ «ГРАЖДАНСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ»

РОССИЯ КАК СТРАНА УБЕЖИЩА

**Доклад об исполнении Российской Федерацией
Конвенции о статусе беженцев 1951 года**

**МОСКВА
2015**

УДК 341.43(4047+57)
ББК 67.3(2)6
Б91
ISBN 978-5-9907339-8-5

Б91 Е.Ю.Буртина, Е.Ю.Коростелева, В.И.Симонов. Россия как страна убежища – М.: Типография «Ваш Формат», 2015 – 344 с.

Доклад подготовлен Комитетом «Гражданское содействие». Министерство юстиции РФ 20.04.2015 внесло Комитет «Гражданское содействие» в реестр организаций, выполняющих функцию иностранного агента.

Издание осуществлено на средства гранта, предоставленного Комитету «Гражданское содействие» Общероссийским общественным движением «Гражданское достоинство» на основании договора 268/2014/1 от 01.08.2014 и в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 17.01.2014 11-рп.

Авторы:

Е.Ю.Буртина, Е.Ю.Коростелева, В.И.Симонов

РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ БЕСПЛАТНО

ISBN 978-5-9907339-8-5



УДК 341.43(4047+57)
ББК 67.3(2)6

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Оговорка об использовании терминов	11
ГЛАВА 1. КОНВЕНЦИЯ 1951 ГОДА И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	13
1.1. Нормы Конвенции, реализованные в законе «О беженцах»	14
1.2. Нормы Конвенции 1951 года, имеющие аналоги в российском законодательстве	27
1.3. Нормы Конвенции, не имеющие аналогов в российском законодательстве	29
1.4. Отношение к Конвенции других норм закона «О беженцах»	33
1.5. Позитивные нормы закона «О беженцах», не имеющие аналогов в Конвенции 1951 г.	38
ГЛАВА 2. ДОСТУП К ПРОЦЕДУРЕ ОБРАЩЕНИЯ ЗА УБЕЖИЩЕМ	45
2.1. Информация для лиц, прибывших в Россию в поисках убежища.	50
2.2. Доступ к процедуре в территориальных органах ФМС России	53
2.3. Доступ к процедуре из мест принудительного содержания.	71
2.4. Доступ к процедуре на границе.	73
2.5. Доступ к процедуре для граждан Украины	76
2.6. Проблема доступа к процедуре: позиция ФМС России	80
ГЛАВА 3. КАЧЕСТВО ПРОЦЕДУРЫ	85
3.1. Нормативное обеспечение	85
3.2. Процедура обращения за убежищем	92
3.3. Решения	107

ГЛАВА 4. УТРАТА И ЛИШЕНИЕ УБЕЖИЩА	144
ГЛАВА 5. ПРАВО НА ОБЖАЛОВАНИЕ	160
5.1. Нормативное обеспечение	160
5.2. Создание препятствий к реализации права на обжалование	163
5.3. Обжалование решений по вопросам убежища в административном порядке	167
5.4. Реализация прав беженцев на судебную защиту	181
ГЛАВА 6. ДОКУМЕНТЫ	217
ГЛАВА 7. ГАРАНТИИ НЕВЫСЫЛКИ	232
7.1. Административное выдворение	238
7.2. Депортация по решению органов ФМС	254
7.3. Экстрадиция, похищения	257
ГЛАВА 8. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ	260
8.1. Права беженцев в процедуре и лиц, получивших временное убежище	260
8.2. Права признанных беженцев	281
ГЛАВА 9. НАТУРАЛИЗАЦИЯ	290
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	303
Приложение 1. Программа мониторинга гражданского процесса	305
Приложение 2. Дневник наблюдателя	317
Приложение 3. Объявление в УФМС России по г. Москве для граждан Украины	339
Приложение 4. Таблица № 7 (к главе 5)	340

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий доклад подготовлен Комитетом «Гражданское содействие» в рамках социально-значимого проекта «Право на убежище» (01.09.2014–31.08.2015). Проект реализовался на средства гранта, предоставленного Комитету «Гражданское содействие» Общероссийским общественным движением «Гражданское достоинство» на основании договора № 268/2014/1 от 01.08.2014 и в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 17.01.2014 № 11-рп.

Доклад посвящен описанию системы убежища в России и анализу ее соответствия стандартам Конвенции 1951 г. «О статусе беженцев» и Протокола 1967 г. Несмотря на то, что Россия присоединилась к Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г. еще в 1992 году, а система убежища в РФ стала складываться в 1993 году, когда был издан Федеральный закон «О беженцах», доклад такого рода издается впервые.

То, что именно Комитет «Гражданское содействие» (далее – Комитет) взялся за подготовку доклада, вполне закономерно. Комитет – старейшая из российских НПО, оказывающих помощь беженцам. Он был организован группой неравнодушных москвичей в 1989 году, когда в Москву хлынул первый со времен Великой Отечественной войны поток беженцев – жертв армянских погромов в Азербайджане. В это время в СССР и в России еще не существовало никаких государственных институтов для работы с беженцами.

Защищая права беженцев и других групп вынужденных мигрантов, Комитет должен был постоянно взаимодействовать с Федеральной миграционной службой (далее – ФМС России) и ее территориальными органами. Это взаимодействие началось с момента создания ФМС России в 1993 году и продолжается по сей день. Формы его различны. Комитет почти ежедневно направляет в ФМС России и ее территориальные органы запросы и

ходатайства по конкретным делам и по общим вопросам работы с беженцами, помогает беженцам составить жалобы на решения органов ФМС России, привлеченные Комитетом адвокаты представляют их интересы в судах при обжаловании этих решений. Сотрудники Комитета неоднократно совершали поездки в подведомственные ФМС России Центры временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев для оказания правовой и гуманитарной помощи. В прежние годы представители Комитета участвовали в деятельности рабочих групп по разработке законов в сфере миграции, в подготовке Концепции миграционной политики. Председатель Комитета С.А.Ганнушкина и сейчас является членом Правительственной Комиссии по миграционной политике.

В результате не только работа Комитета по оказанию помощи беженцам, но и деятельность органов ФМС России получила многогранное и подробное отражение в базе данных Комитета, где фиксируются обращения беженцев и других мигрантов в его общественную приемную, а также в нескольких тысячах документов, хранящихся в архиве Комитета (письма Комитета, ответы на них, решения органов ФМС, жалобы на них, отчеты о работе Комитета, поездках в ЦВР и многие другие).

Комитет в интересах беженцев обращается и во многие другие инстанции: чаще других - в органы системы МВД, здравоохранения, социальной защиты населения, образования. И это взаимодействие также нашло отражение в базе данных и архиве Комитета.

С 1996 года в Правозащитном центре «Мемориал» (далее – ПЦ «Мемориал») начала работать программа «Миграция и Право», созданная для поддержки сети пунктов бесплатной юридической помощи беженцам и другим мигрантам в различных регионах России. Московский пункт этой сети действует на базе общественной приемной Комитета, поэтому работа юристов «Мемориала» и сотрудников Комитета фактически является совместной.

С 1998 года Комитет является партнером Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (далее – УВКБ ООН). Многолетнее сотрудничество с УВКБ ООН (участие в организуемых УВКБ ООН тренингах, консультации по конкретным делам беженцев и совместные обсуждения дел, использование методической и страноведческой литературы, изданной УВКБ ООН) дало сотрудникам Комитета представление о международных

стандартах работы с беженцами и позволило освоить навыки применения этих стандартов.

Таким образом, подготовка доклада «Россия как страна убежища» опирается на солидный фундамент 25-летней работы Комитета в области защиты прав беженцев, продолжительного сотрудничества с ФМС России и УВКБ ООН, а также на отложившийся в результате этой деятельности обширный фактический и документальный материал.

При написании доклада мы планировали не только использовать уже имеющиеся в распоряжении Комитета материалы, связанные с практической работой по оказанию помощи беженцам, но и предпринять специальные усилия по сбору сведений, необходимых для изучения и описания двух важнейших элементов системы убежища в России: доступ к процедуре обращения за убежищем и обжалование в судебном порядке решений органов ФМС по вопросам предоставления убежища. Для этого мы решили организовать регулярный мониторинг двух типов: 1) мониторинг работы отделов, отвечающих за работу с беженцами, территориальных органов ФМС России в Москве и Московской области, 2) мониторинг заседаний судов столичного региона по рассмотрению жалоб на отказы в предоставлении убежища (кроме того, мы считали необходимым вести наблюдение на заседаниях по делам о привлечении лиц, ищущих убежище, и беженцев к административной ответственности в виде выдворения).

Сотрудники Комитета и юристы ПЦ «Мемориал» часто сопровождают беженцев в отделы по беженцам УФМС России по г. Москве (далее – МС Москвы) и УФМС России по Московской области (МС МО), кроме того, в приемной Комитета они постоянно выслушивают рассказы беженцев о посещении этих учреждений, так что в распоряжении Комитета имеется богатый материал о работе этих отделов. Точно так же юристы ПЦ «Мемориал» многие годы представляют интересы беженцев в московских судах, поэтому судебная практика по делам беженцев нам хорошо известна.

Тем не менее, мы считали необходимым организовать регулярное наблюдение в отделах по беженцам МС и в судах, так как вовлеченность сотрудников Комитета или юристов в процедуру обращения за убежищем или в судебное разбирательство часто не позволяет им фиксировать все детали процесса и быть достаточно объективным. Кроме того, мы рассчитывали, что монито-

ринг в МС Москвы и МС МО позволит собрать статистический материал, характеризующий доступность процедуры обращения за убежищем.

Для организации наблюдения в суде были разработаны два документа: Программа мониторинга (автор – В.И.Симонов) и на ее основе рабочий документ - Дневник мониторинга судебных заседаний (автор – Е.Ю.Коростелева). На наш взгляд, эти документы представляют самостоятельную ценность и могут быть использованы для мониторинга любых судебных заседаний по гражданским и административным делам, поэтому мы поместили их в приложении (см. приложения 1 и 2). Работа по наблюдению в судах началась с 1 ноября 2014 года и продолжалась до конца августа 2015 года. За это время объектом наблюдения стали 47 судебных заседаний. Какого-либо противодействия этой работе со стороны судей или персонала судов не наблюдалось. Результаты мониторинга судебных заседаний изложены в главе 5 «Право на обжалование».

Мониторинг работы МС предполагал наблюдение в течение рабочего дня за ходом очереди на прием в отделах по беженцам с экспресс-опросом посетителей, покидающих офис МС. Чтобы отработать механизм мониторинга и составить инструкции для наблюдателей, было проведено 4 пробных выезда в МС Москвы и МС МО. В отделе по беженцам областной миграционной службы наблюдатели с какими-либо препятствиями не сталкивались. Но при посещении отдела по беженцам МС Москвы начальник этого отдела Ю.А.Евдокимов сначала высказал неодобрение нашей деятельности, а в следующий раз, без каких-либо объяснений, потребовал, чтобы наблюдатели покинули офис МС.

В связи с этим инцидентом 20 октября 2014 года мы обратились в ФМС России с письмом, в котором информировали о проекте и просили оказать содействие в его реализации. Ответ на наше письмо от 18.11.2014 года за подписью заместителя руководителя ФМС России Н.М.Смородина оказался неожиданным: в нем со ссылкой на то, что проект «Право на убежище» не поступал на согласование в ФМС России, и на приток беженцев из Украины указывается, что посещение МС Москвы и МС МО сотрудниками Комитета является «нецелесообразным».

Таким образом, ФМС России фактически запретило нам вести мониторинг работы отделов по беженцам МС Москвы и МС МО. Чтобы преодолеть это незаконное противодействие, мы обрати-

лись к Уполномоченному по правам человека РФ Э.А.Памфиловой и Председателю Совета по правам человека при Президенте РФ М.А.Федотову. Ждать реакции на это обращение нам пришлось больше трех месяцев. Чтобы не срывать выполнение проекта, мы были вынуждены изменить механизм мониторинга МС.

Используя арендуемый на средства проекта микроавтобус, мы организовали однодневные экспедиции в отделы по беженцам МС Москвы и МС МО. Эти экспедиции имели две задачи: провести мониторинг работы отделов и обеспечить доступ к процедуре обращения за убежищем нескольким лицам, ищущим убежище.

В ходе таких экспедиций беженцев сопровождали адвокаты, социальные работники, переводчики и волонтеры Комитета, которые не только оказывали помощь сопровождаемым беженцам, но и вели наблюдение за работой отдела, за соблюдением сотрудниками МС прав беженцев.

Микроавтобус выполнял роль штаба экспедиции. В нем постоянно находился один из наиболее опытных сотрудников Комитета, он координировал работу коллег, фиксировал поступающую от них информацию о ходе мониторинга и сопровождения, принимал решения в сложных ситуациях. В связи с тем, что попасть на прием в МС Москвы в 2014- начале 2015 гг. можно было только, заняв очередь ночью, эти экспедиции в нескольких случаях начинались поздним вечером предыдущего дня и продолжались в течение большей части следующего рабочего дня.

Эти экспедиции позволили нам сделать много интересных наблюдений, но собрать статистический материал о доступе к процедуре обращения за убежищем при такой организации мониторинга было невозможно.

Только 10 марта 2015 года ФМС России направило нам письмо, где говорилось, что руководство этого ведомства готово «рассмотреть» наш проект и оказать содействие в его реализации. Хотя по закону Комитет не был обязан представлять проект в ФМС на согласование, которое к тому же через 7 месяцев после начала проекта не имело смысла, мы направили в ФМС России копию договора между Комитетом и ООД «Гражданское достоинство». Мы также попросили разрешить нам посетить Центры временного размещения беженцев (ЦВР) с целью мониторинга ситуации в этих Центрах и оказания помощи находящимся там беженцам.

11 июня 2015 года начальник Управления ФМС России по во-

просам гражданства и видов на жительство В.Л.Казакова наконец ответила нам, что руководимое ею Управление готово участвовать в реализации проекта «Право на убежище», но в посещении ЦВР отказала, сославшись на то, что это не предусмотрено договором о проекте.

Принять предложение ФМС об участии сотрудников центрального аппарата ведомства в проведении мониторинга мы не могли: очевидно, что такой «мониторинг» не мог дать достоверных результатов. Кроме того, согласие участвовать в проекте, данное за 2 месяца до его окончания, не имело серьезного значения, что, очевидно, хорошо понимали и в ФМС России.

В подготовке доклада большую помощь оказали сотрудники и юристы программы «Миграция и Право» ПЦ «Мемориал». Сведения и материалы, предоставленные юристами, работающими в различных регионах России, позволили сделать картину, нарисованную в докладе, более полной и объективной, чем это могло быть при опоре исключительно на материалы, связанные с деятельностью Комитета и московского пункта Сети «Миграция и Право» ПЦ «Мемориал».

Текст доклада подготовлен Е.Ю.Буртиной, раздел «Реализация прав беженцев на судебную защиту» в главе 5 – Е.Ю.Коростелевой.

Комитет выражает искреннюю благодарность всем, кто оказывал помощь в подготовке доклада.

ОГОВОРКА ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ТЕРМИНОВ

Общепринятое употребление термина «беженец» не совпадает с юридическим, которое дает Конвенция 1951 года о статусе беженца и которое почти без изменений вошло в российский закон «О беженцах». В СМИ, в общественном обиходе беженцами называют всех, кто покинул свою страну, спасаясь от какой-то серьезной угрозы (чаще всего – преследований и вооруженных конфликтов), независимо от того, признаны ли эти люди беженцами властями в результате специальной процедуры.

Конвенция 1951 года, давая в самом начале развернутое общепризнанное юридическое определение понятия «беженец», в последующих статьях не разделяет беженцев, на признанных в качестве таковых в результате специальной процедуры и еще или уже не признанных (получивших отказ). В разных статьях Конвенции применяются термины: чаще всего – просто «беженцы», реже – «законно проживающие беженцы» на территории принимающей страны и «беженцы, незаконно находящиеся в стране, дающей им приют». В Конвенции отсутствует понятие «лица, ищущие убежище» – их она также называет беженцами.

В противоположность этому, российский закон «О беженцах» использует термин «беженец» крайне скупно: он присутствует лишь в названии закона, в короткой преамбуле к нему и в пункте 1 части 1 статьи 1, где дается определение понятия «беженец». В дальнейшем этот термин как самостоятельный, не употребляется. Термин «беженец» заменяет в законе термин «лицо»: он употребляется и отдельно, и в различных сочетаниях: «лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем», «лицо, ходатайствующее о признании беженцем», «лицо, получившее свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу», «лицо, признанное беженцем», «лицо, получившее уведомление об отказе в признании беженцем», «лицо, утратившее статус беженца», «лицо, лишенное статуса беженца», «лицо, получившее временное убежище», «лицо, утратившее временное убежище»,

«лицо, лишенное временного убежища». Таким образом, даже беженца, получившего статус, закон называет не «беженцем», а «лицом, признанным беженцем».

Мы не возьмемся определить, чей подход к использованию термина «беженец»: Конвенции или закона «О беженцах» - является более правильным. Разный подход объясняется разными задачами: для Конвенции – сформулировать основные стандарты защиты беженцев, для закона - установить правила практической работы по приему беженцев. Но дело не только в этом. За терминологической проблемой стоит реальная: огромное разнообразие и изменчивость ситуаций, ведущих к бегству и определяющих положение беженца в стране убежища.

Однако, учитывая отсутствие в России справедливой процедуры определения статуса беженца, позволяющей отличить беженца в смысле определения этого понятия в Конвенции и законе, - от иностранца, не являющегося беженцем (отсутствие такой процедуры мы рассчитываем продемонстрировать в докладе), мы решили в отношении использования термина «беженец» в докладе в основном придерживаться подхода Конвенции. Говоря в целом о тех, кто приехал в Россию в поисках убежища, мы называем их беженцами - независимо от того, удалось ли им обратиться за убежищем, получить его и сохранить.

Мы называем беженцами и тех, кто безуспешно пытается попасть в процедуру обращения за убежищем, и тех, кто получил отказ, и тех, кто его обжалует, и тех, кто лишен убежища или утратил его, и тех, кто обжалует решения о лишении или утрате.

Мы называем беженцами не только тех, кто обращается за статусом беженца (получил или не получил его, обжалует отказ и пр.), но и тех, кто обращается за временным убежищем (получил или не получил его, обжалует отказ и пр.) - так называемым гуманитарным статусом, фактически представляющим собой альтернативную (и более реальную) возможность получения убежища в РФ.

Кроме того, мы используем несвойственный Конвенции современный термин «лица, ищущие убежища». Но когда это необходимо, применяем термины закона «О беженцах».

ГЛАВА 1. КОНВЕНЦИЯ 1951 ГОДА И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В наши дни Конвенция 1951 года воспринимается как документ другой, достаточно отдаленной эпохи, когда стандарты уровня жизни и соблюдения прав человека были существенно ниже. Содержащиеся в Конвенции требования столь умеренны, что ее исполнение для любого более или менее развитого современного государства не представляется трудной задачей.

Согласно Конституции РФ, *«общепризнанные нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы»* и в случаях, *«если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»* (пункт 4 статьи 15). Однако в России непосредственное применение международных норм можно лишь изредка наблюдать в судах. Чтобы их применяли органы исполнительной власти, эти нормы должны быть включены в российские законы. Кроме того, Конвенция 1951 года устанавливает лишь основные стандарты защиты беженцев, но не содержит механизмов их реализации и регулирует не все вопросы, связанные с приемом беженцев. Поэтому разговор об исполнении Россией Конвенции 1951 года необходимо начать с выяснения того, в какой степени положения Конвенции нашли отражение в российском законодательстве.

В 1993 году в России впервые в ее истории был издан специальный закон «О беженцах» (закон №4528-1 от 19.02.1993). В 1997 году появилась новая ныне действующая редакция закона, в которую не раз вносились изменения¹. Издание закона «О беженцах» было прямым следствием присоединения России к Конвенции 1951 года. Закон регулирует все основные вопросы, связанные с предоставлением убежища: критерии и процедуры

¹ История развития закона не входит в нашу задачу.

предоставления статуса беженца и временного убежища, права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства в период обращения за убежищем и после получения статуса беженца и временного убежища, порядок обжалования отказа в убежище, полномочия органов государственной власти по исполнению закона.

1.1. Нормы Конвенции 1951 года, реализованные в законе «О беженцах»

Сравнение текстов закона «О беженцах» и Конвенции 1951 года показывает, что наиболее полное отражение в законе получила статья 1, определяющая, кто является беженцем (так называемые положения о включении, § A2), при каких обстоятельствах беженец перестает рассматриваться в качестве такового (положения о прекращении, § C), и при каких обстоятельствах беженцу не может быть предоставлена защита (положения об исключении, §§ D, E и F).

Определение понятия «беженец» в пункте 1 части 1 статьи 1 ФЗ «О беженцах» почти дословно воспроизводит содержание § A2 статьи 1 Конвенции. По мнению УВКБ ООН, «существующий Закон о беженцах содержит такое определение беженца, которое соответствует Женевской Конвенции 1951 года»².

Положения о прекращении Конвенции (статья 1 § C) полностью вошли в статью 9 закона «О беженцах», которая содержит основания для утраты и лишения статуса беженца. К этим положениям в законе сделан целый ряд дополнений, противоречащих духу и букве Конвенции, но об этом ниже.

Положение об исключении лиц, находящихся под защитой других органов ООН (статья 1 § D) воспроизведено в пункте 5 части 1 статьи закона «О беженцах», но без содержащегося в Конвенции дополнения о распространении действия Конвенции на этих лиц с момента прекращения защиты со стороны других органов ООН.

² Замечания УВКБ ООН по Закону Российской Федерации «О беженцах» и по проекту Закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О беженцах». Ноябрь 2000 года. С. 1; (<http://www.refworld.org.ru/category ,POLICY,,NATLEGCOMMENTS,,4a8d5be12,0.html>).

Положения об исключении лиц, не заслуживающих предоставления статуса беженца из-за совершения ими преступлений против мира, человечности и других особо тяжких деяний (статья 1 § F) целиком вошли в пункт 1 части 1 статьи 2 закона «О беженцах».

Содержание § E трансформировалось в законе совершенно удивительным образом. Норма Конвенции гласит: «*Положения настоящей Конвенции не распространяются на лиц, за которыми компетентные власти страны, в которой они **проживают**, признают права и **обязанности**, связанные с гражданством этой страны*».

В пункте 4 части 1 статьи 2 закона «О беженцах» эта норма приобрела следующий вид: «Положения настоящего Федерального закона не распространяются на лицо, за которым компетентные власти государства, в котором оно **проживало**, признают права и **обязательства**, связанные с гражданством этого государства».

«Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца» УВКБ ООН разъясняет смысл положения, содержащегося в § E, следующим образом: «Это положение относится к лицам, которые могли бы отвечать критериям статуса беженца и которые были приняты в стране, где им предоставлена большая часть гражданских прав этой страны, но не формальное гражданство». В качестве примера приводится положение беженцев немецкого происхождения в ФРГ³.

Употребление в законе глагола «проживать» в прошедшем времени («проживало») вместо настоящего («проживают»), усиленное заменой слова «обязанности» на «обязательства», полностью исказили смысл конвенционной нормы и придали ей противоположное значение, позволяющее подвести под исключение из международной защиты практически любого беженца, так как нет той страны, о которой можно было бы сказать, что она не признает никаких прав и тем более — обязательств - за каким-то из своих граждан, покинувших ее территорию.

Однако необходимо отметить, что случаев применения этой нормы не зафиксировано.

Таким образом, фундаментальные положения Конвенции, касающиеся определения понятия «беженец», вошли в российский закон «О беженцах», но с некоторыми дополнениями и изменениями, противоречащими букве и духу Конвенции.

³ § 144; <http://unhcr.ru/index.php?id=92>.

В законе «О беженцах» получил отражение и ряд положений Конвенции, определяющих правовой статус беженцев, их права и обязанности.

Статья 2 Конвенции требует от беженцев подчиняться законам страны, в которой они находятся. Аналогичное требование содержится в пункте 1 части 2 статьи 6 и пункте 1 части 2 статьи 8 закона «О беженцах».

Статья 12 «Личный статус» устанавливает, что государства-участники должны соблюдать ранее приобретенные права беженцев, связанные с их личным статусом, в том числе вытекающие из брака, - при условии, что эти права признаются законами страны-убежища.

В законе «О беженцах» нет соответствующей нормы, однако закон учитывает наличие у беженцев семейных связей: в тексте закона беженец везде фигурирует не один, а вместе с членами семьи, прибывшими с ним в Россию. Процедура определения статуса проводится отдельно для каждого взрослого члена семьи, но в случае, если один из взрослых членов семьи не соответствует критериям понятия «беженец», в целях обеспечения единства семьи он признается беженцем вместе с другими членами своей семьи (часть 4 статьи 3).

Статья 16 «Право обращения в суд» устанавливает равные с гражданами страны убежища права беженцев на судебную защиту и юридическую помощь, а также освобождение от оплаты судебных издержек. В законе «О беженцах» есть более узкая норма, регулирующая порядок обжалования решений и действий (бездействия), связанных с исполнением именно этого закона. Однако на беженцев распространяется действие статей 46 и 48 Конституции РФ, которые гарантируют **каждому** право на судебную защиту и квалифицированную юридическую помощь, в том числе бесплатную.

В то же время содержание части 3 статьи 10 закона «О беженцах» вступает в противоречие со статьей 256 Гражданского процессуального кодекса РФ (ГПК). Закон предусматривает месячный срок подачи жалобы на решения органов ФМС России с момента получения уведомления о решении или 3-месячный — с момента, когда беженец узнал о решении. А, согласно ГПК, срок подачи жалобы на решения и действия властей составляет 3 месяца со дня, когда заявителю стало известно о нарушении его прав. Требование, чтобы беженцы, для которых подготовка

жалобы представляет более трудную задачу, чем для граждан России, подавали жалобу в значительно более короткий срок, противоречит Конвенции.

Статья 17 Конвенции («Работа по найму») предусматривает предоставление беженцам *«наиболее благоприятного положения»* в отношении права работы по найму, а статья 18 («Работа на собственном предприятии») - *«возможно более благоприятное»* положение - в отношении предпринимательской деятельности. В том и другом случае сделана оговорка, что положение беженцев должно быть *«не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах»*.

Пункт 9 части 1 статьи 8 закона «О беженцах» содержит более определенную формулировку: *«Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на работу по найму и предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации»*. Но она касается лишь беженцев, получивших статус, а беженцам, ожидающим решения о предоставлении статуса и также находящимся на легальном положении, закон гарантирует только *«получение содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве»*, которое без права на работу не имеет смысла.

Что касается лиц, ожидающих предоставления временного убежища и получивших его, то их права законом не установлены. В статье 12 закона о беженцах имеется только одно упоминание о правах лиц, получивших временное убежище: *«На лицо, получившее свидетельство /о предоставлении временного убежища/, не распространяются положения пункта 1 статьи 6 настоящего Федерального закона в части пользования единовременным денежным пособием»*. В пункте 1 статьи 6 перечислены права, предоставленные беженцам, находящимся в процедуре определения статуса. Поскольку оговорка о нераспространении прав, гарантированных 6-й статьей, касается только права на единовременное пособие, отсюда делается вывод, что все другие права, названные в этой статье, распространяются на лиц, получивших временное убежище, но там указано только «содействие» в переобучении и трудоустройстве, без права на работу и предпринимательство.

В постановлении Правительства РФ № 274 от 09.04.2001 г. «О порядке предоставления временного убежища на территории

РФ», которое несколько расширяет и конкретизирует более, чем лаконичную, норму статьи 12 закона «О беженцах», права лиц, имеющих временное убежище, сформулированы очень скупо и неопределенно:

«14. Лицо, получившее временное убежище, и прибывшие с ним члены его семьи:

а) имеют право на пользование жилыми помещениями на условиях найма (поднайма), оказание содействия в выезде за пределы Российской Федерации, а также могут пользоваться иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации».

Трудно назвать это правами и, во всяком случае, права на работу без разрешения и предпринимательство среди них также нет.

В 2002 году был принят закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» (от 25.07.2002 N 115-ФЗ), установивший разрешительный порядок трудовой деятельности в России для иностранных граждан и категории лиц, на которых этот порядок не распространяется. Беженцы не были названы в числе лиц, освобожденных от обязанности получать разрешение на работу. Только в мае 2014 года беженцы со статусом и получившие временное убежище были включены в льготный перечень. Но беженцы в процедуре обращения за статусом беженца и временным убежищем так и остались за бортом.

Право на предпринимательскую деятельность закреплено в 34 статье Конституции РФ, где сказано, что **«каждый** имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». «Каждый» - значит, и беженцы тоже, но законы о предпринимательстве содержат некоторые ограничения для участия иностранцев, и никаких исключений — для беженцев.

Таким образом, конвенционные нормы о предоставлении беженцам «возможно более благоприятного положения» в отношении работы по найму и предпринимательства реализованы в российском законодательстве лишь частично: они не распространяются на легально находящихся в стране беженцев, ожидающих решения о предоставлении статуса беженца и временного убежища.

Статья 21 «Жилищный вопрос» также требует от участников Конвенции предоставлять в отношении жилья «возможно более благоприятное» положение с обычной оговоркой: во всяком случае, не менее благоприятное, чем то, которым пользуются другие иностранцы.

В России иностранцы не пользуются никакими правами на получение жилья от государства. Более, чем умеренное, требование Конвенции реализовано в законе о беженцах двумя способами: 1) предоставлением беженцам в процедуре и признанным беженцам права на направление Центр временного размещения (пункт 4 части 1 статьи 6 и пункт 4 части 1 статьи 8), 2) предоставлением беженцам со статусом права пользования жилым помещением из фонда жилья для временного поселения (пункт 6 части 1 статьи 8).

Как уже говорилось, на лиц, имеющих временное убежище, обычно распространяются права, гарантированные статьей 6 беженцам в процедуре, поэтому они также могут получить направление в Центр временного размещения. Что касается лиц, ожидающих решения о предоставлении временного убежища, они лишены такого права.

Таким образом, закон «О беженцах» предоставляет беженцам, хотя и с ограничениями, если не «возможно более благоприятное» положение в отношении жилья, то, во всяком случае, более благоприятное, чем другим иностранцам, проживающим в России. О том, как реализуются эти права, речь пойдет ниже.

Иначе обстоит дело в отношении права на образование. Конвенция отступает в этом вопросе от своей обычной умеренности и в статье 22 «Народное образование» требует предоставить беженцам равные с гражданами права на начальное образование, а о других видах образования, в том числе о возможности освобождения от платы за обучение, признания иностранных аттестатов, дипломов и степеней говорит в обычной мягкой формулировке («возможно более благоприятное правовое положение») и с обычной оговоркой.

В противоположность этому закон «О беженцах» ограничивается тем, что гарантирует — не право на образование, а право «на получение содействия в устройстве детей лица, признанного беженцем, в государственные или муниципальные дошкольные и общеобразовательные учреждения, образовательные учреж-

дения начального профессионального образования, а также в переводе их в образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования наравне с гражданами Российской Федерации» (пункт 11 части 1 статьи 8). Беженцам, ожидающим решения о предоставлении статуса беженца и временного убежища, и имеющим временное убежище даже такого содействия закон не предусматривает.

В тоже время Конституция РФ гарантирует **каждому** право на образование, общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования и право получать бесплатно высшее образование на конкурсной основе (статья 43). Аналогичные гарантии содержит и статья 5 закона «Об образовании», где, в частности, указывается, что «право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств» (№ 273-ФЗ от 29.12.2012).

Таким образом, хотя закон «О беженцах» дает слабые и ограниченные гарантии в области образования, в целом российское законодательство устанавливает достаточно высокий стандарт предоставления права на образование и не предусматривает каких-либо ограничений для беженцев.

Положения о социальных и трудовых правах беженцев сформулированы в Конвенции в том же императивном стиле, как и норма о праве на образование («Договаривающиеся государства будут предоставлять»). В статье 23 «Правительственная помощь» Конвенция требует предоставлять беженцам, законно находящимся на территории страны, равное право на получение государственной помощи с гражданами страны. В статье 24 «Трудовое законодательство и социальное обеспечение» содержится то же требование в отношении трудовых прав (вознаграждение за труд, продолжительность рабочего дня, оплачиваемые отпуска, минимальный возраст лиц, работающих по найму, труд женщин и подростков, пользование преимуществами коллективных договоров и др.) и социального обеспечения (в связи с несчастными случаями на работе, профессиональными заболеваниями, наличием детей, в случае болезни, инвалидности, старости, смерти, безработицы и др.).

В законе «О беженцах» тема государственной помощи и социального обеспечения присутствует только в пункте 10 части 1 статьи 8, которая гарантирует признанным беженцам «социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации». Ни беженцы, ожидающие решения о предоставлении статуса беженца или временного убежища, ни получившие временное убежище права на социальную помощь не имеют.

Вопрос о трудовых правах в законе «О беженцах» не рассматривается. Однако это компенсируется нормами Конституции и Трудового кодекса. Статья 37 Конституции гарантирует **каждому** право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы, установленную законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, ежегодный оплачиваемый отпуск. Трудовой кодекс конкретизирует и закрепляет эти права (статья 2) и налагает запрет на любые формы дискриминации в сфере трудовых отношений (статья 3).

Таким образом, требование Конвенции о предоставлении беженцам социальной помощи реализовано в российском законодательстве лишь по отношению к признанным беженцам, при этом трудовые права гарантированы каждому, а значит — и беженцам. Другой вопрос — как обстоит дело на практике, но об этом — ниже.

Статья 26 «Свобода передвижения» требует, чтобы Договаривающиеся стороны обеспечили законно находящимся на их территории беженцам право на свободу передвижения при условии соблюдения ими установленных для иностранцев правил. В законе «О беженцах» право на свободу передвижения в пределах РФ не декларируется, но и не ограничивается, на беженцев со статусом и временным убежищем только возлагается обязанность ставить миграционную службу в известность о перемене места жительства, сниматься с учета и в течение 7 дней по прибытии становиться на учет в миграционной службе по новому месту жительства.

В то же время статья 14 закона «О беженцах» предусматривает возможность распределения беженцев по субъектам федерации в соответствии с установленной правительством квотой и

право Правительства в случае экстренного массового прибытия беженцев «определить» места их пребывания в РФ. При этом в законе нет никаких указаний на то, что беженцы, прибывшие в РФ таким образом, не могут покидать места пребывания, определенные для них Правительством. Нет указаний и на то, что беженцам, прибывшим в какой-либо регион сверх квоты, может быть отказано в приеме ходатайства о признании беженцем или заявления о предоставлении временного убежища. До издания постановления № 691 от 22.07.2014 года «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке» Правительство не пользовалось своим правом устанавливать региональные квоты для беженцев. Это постановление, насколько нам известно, привело не к ограничению права беженцев на свободу передвижения, а к нарушению их права на обращение за убежищем, о чем мы поговорим ниже.

Статья 27 Конституции РФ гарантирует право на свободу передвижения **каждому, кто законно находится на территории РФ**. В то же время пункт 1 статьи 11 закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» предусматривает реализацию этого права только на основании документов, выданных в соответствии с этим законом.

Таким образом, отсутствие нормы о праве на свободу передвижения в законе «О беженца» создает не совсем определенную правовую ситуацию в этом вопросе.

Статья 27 Конвенции («Удостоверения личности») требует, чтобы Договаривающиеся стороны выдавали удостоверения личности беженцам, не имеющим проездных документов. Упоминания о том, что речь идет только о беженцах, находящихся в стране на законном основании, статья не содержит. Судя по тому, что в следующей, 28 статье, специально рассматривается вопрос о выдаче проездных документов законно проживающему в стране беженцам, 27-я статья подразумевает выдачу удостоверений личности беженцам без документов вне зависимости от их правового статуса. Такой либеральный подход, существующий в некоторых странах, например, в Швейцарии, не свойствен российскому законодательству.

Закон «О беженцах» предусматривает выдачу документов, за-

меняющих удостоверения личности, только беженцам, находящимся в России на законном основании. При этом законным их пребывание в России становится - при отсутствии иных оснований — не с момента первичного обращения за убежищем, а с момента приема у беженца, в соответствии с предусмотренной законом процедурой, ходатайства о признании беженцем или заявления о предоставлении временного убежища. Беженцам, подавшим ходатайство о признании беженцем, на период его рассмотрения, то есть на три месяца выдается свидетельство о рассмотрении ходатайства (части 6-7 статьи 4). Беженцам, получившим статус, выдается удостоверение беженца (части 7-8 статьи 7). Беженцам, обратившимся с заявлением о предоставлении временного убежища, на период рассмотрения, то есть на 3 месяца выдается справка о рассмотрении заявления (пункты 4, 5 постановления Правительства № 274 от 09.04.2001 г.). Лицам, получившим временное убежище, - свидетельство о его предоставлении (часть 3 статьи 12).

Эти документы выдаются не в связи с отсутствием у беженца удостоверения личности, а вместо него — как документ, подтверждающий его правовой статус в РФ. При получении одного из этих документов беженец обязан сдать в миграционную службу на хранение удостоверение личности, если оно у него имеется.

Таким образом, имеется очевидное различие в подходе Закона и Конвенции к выдаче беженцам удостоверений личности.

Статья 28 «Проездные документы» предписывает странам-участникам «выдавать законно проживающим на их территории беженцам проездные документы для передвижения за пределами их территории, поскольку этому не препятствуют уважительные причины государственной безопасности и общественного порядка», а также призывает «благожелательно» относиться к вопросу выдачи таких документов другим беженцам, не имеющим возможности получить их в стране законного проживания.

В законе «О беженцах» вопрос о выдаче беженцам проездных документов разработан достаточно подробно. В пункте 13 части 1 статьи 8 указывается, что признанные беженцы имеют «право на обращение» в миграционную службу «в целях оформления проездного документа для выезда за пределы территории Российской Федерации». Кроме того, проездным документам по-

священа большая специальная статья 8.1, в которой детально изложен порядок выдачи таких документов.

Выдача проездных документов другим категориям беженцев, законно находящимся в России: ожидающим решений о предоставлении статуса беженца или временного убежища, имеющим временное убежище, обжалующим отказы в предоставлении статуса беженца и временного убежища, - законом не предусмотрена.

Таким образом, статья 28 получила в законе «О беженцах» неполное отражение.

Статья 32 Конвенции («Высылка») содержит три требования: 1. не высылать законно находящихся в стране беженцев иначе, как по соображениям государственной безопасности и общественного порядка, 2. решение о высылке принимать только в судебном порядке, 3. предоставлять беженцам, в отношении которых принято решение о высылке, достаточный срок для выезда в другую страну.

Закон «О беженцах» также запрещает возвращать в страну происхождения законно находящихся в России беженцев, но этот запрет касается только четырех категорий беженцев: 1) находящихся в процедуре признания беженцем, 2) имеющих статус беженца, 3) утративших статус беженца или лишенных его, - при условии сохранения в стране происхождения «обстоятельств, предусмотренных подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 настоящего Федерального закона», то есть опасности преследования по признакам, указанным в определении понятия «беженец» (часть 1 статьи 10). Кроме того, запрещается возвращать в страну происхождения лиц, имеющих временное убежище (часть 4 статьи 12).

Но такой прямой запрет отсутствует в отношении следующих категорий беженцев, законно находящихся в России: 1). обжалующих отказ в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, 2). ожидающих принятия решения о предоставлении временного убежища, 3). обжалующих отказ в предоставлении/продлении, а также решения об утрате или лишении временного убежища.

Содержание части 5 статьи 10 закона «О беженцах», требующей от беженцев, обжалующих отказ в признании беженцем, лишение или утрату статуса, покинуть территорию РФ в 3-дневный срок по завершении процедуры обжалования с отрицательным результатом, косвенным образом указывает на то, что вы-

сылка их до этого срока не предусмотрена. В отношении лиц, ожидающих решения о предоставлении временного убежища, и лиц, обжалующих решения об отказе в предоставлении временного убежища, лишении, либо утрате временного убежища даже такие косвенные указания в законе отсутствуют. Беженцы, утратившие временное убежище или лишенные его, обязаны в месячный срок, по предложению миграционной службы, покинуть территорию РФ (часть 7 статьи 12).

Более того, статья 13 закона «О беженцах» предусматривает выдворение (депортацию) во внесудебном порядке следующих категорий беженцев:

- не использовавшие право на обжалование отказов в рассмотрении ходатайства о признании беженцем или в признании беженцем, решений о лишении, либо утрате статуса беженца и отказывающиеся от добровольного выезда,
- обжаловавшие с отрицательным результатом отказы в рассмотрении ходатайства о признании беженцем или в признании беженцем, решения о лишении, либо утрате статуса беженца, не имеющие иных законных оснований для пребывания в РФ и отказывающиеся от добровольного выезда,
- лишенные статуса беженца или временного убежища в связи с осуждением за совершение преступления на территории РФ — после отбытия наказания,
- утратившие временное убежище или лишенные его (по другим основаниям), не имеющие иных законных оснований для пребывания в РФ и отказывающиеся от добровольного выезда.

При этом закон не содержит никаких разъяснений относительно того, что означает и каким образом устанавливается факт отказа от добровольного выезда. Принятие решений о выдворении без судебного разбирательства не дает гарантий, что отсутствие у беженца «иных законных оснований» для пребывания в РФ и факт отказа от добровольного выезда будут объективно установлены, что создает угрозу высылки беженцев, находящихся в РФ на законном основании.

Кроме того, статья 32 Конвенции допускает выдворение беженцев не иначе, как по соображениям государственной безопасности и общественного порядка, а закон «О беженцах» предусматривает лишение статуса беженца и временного убежища за любое преступление (пункт 1 части 2 статьи 9 и пункт 1 части 6 статьи 12). Таким образом, закон позволяет выдворить без судебного разби-

рательства беженцев, лишенных убежища за самые незначительные преступления и не представляющих никакой угрозы для государственной безопасности и общественного порядка.

При этом закон «О беженцах» или иные нормативные акты РФ не предусматривают возможности предоставлять беженцам, в отношении которых принято решение о высылке, достаточный срок для выезда в другую страну.

Таким образом, требования статьи 32 Конвенции отражены в законе «О беженцах» лишь частично: гарантии невысылки законно находящихся в России беженцев распространяются не на все категории беженцев и подрываются нормой о депортации во внесудебном порядке; создание условий для выезда беженцев, в отношении которых вынесено решение о высылке в страну происхождения, в другую страну - не предусмотрено.

Статья 34 «Натурализация» гласит, что государства-участники Конвенции 1951 года *«будут по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию беженцев»* и *«делать все от них зависящее для ускорения делопроизводства по натурализации и возможного уменьшения связанных с ним сборов и расходов»*. Это норма нашла отражение в пункте 14 части 1 статьи 8 закона «О беженцах», предоставляющей признанным беженцам право на *«обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации или на приобретение гражданства Российской Федерации»*.

Однако в законе «О правовом положении иностранных граждан» возможность подачи беженцами документов на получение вида на жительство не предусмотрена, как и возможность получения разрешения на временное проживание без квоты. Так что каких-либо льгот в получении разрешения на временное или постоянное проживание беженцы не имеют. В то же время, по закону «О гражданстве РФ», беженцы могут подать заявление о приеме в гражданство России в ускоренном порядке — всего через год после получения статуса беженца (пункт «в» части 2 статьи 13).

Для тех, кто имеет временное убежище, никаких льгот в натурализации не предусмотрено.

Таким образом, предусмотренный законом «О гражданстве» порядок предоставления гражданства признанным беженцам отвечает требованиям Конвенции, проблему составляет его реализация, о чем пойдет речь ниже.

1.2 Нормы Конвенции 1951 года, имеющие аналоги в российском законодательстве

Несколько статей Конвенции не получили никакого отражения в тексте закона «О беженцах», однако соответствующие нормы присутствуют в других российских законах и распространяются на беженцев.

Прежде всего, необходимо указать на часть 3 статьи 62 Конституции РФ, покрывающую все не учтенные законом «О беженцах» ситуации: *«Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».*

Статья 3 «Недопустимость дискриминации» гласит, что страны-участники будут применять положения Конвенции к беженцам *«без какой бы то ни было дискриминации по признаку их расы, религии или страны их происхождения».* Отсутствие соответствующей статьи в законе «О беженцах» компенсирует статья 19 Конституции РФ, гарантирующая равенство перед законом и судом и запрещающая *«любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».* Тем не менее, отсутствие нормы о недопустимости дискриминации в законе «О беженцах» - серьезный пробел, оказывающий, как будет показано ниже, негативное влияние на практику предоставления убежища в РФ.

Статья 4 «Религиозные убеждения» требует от стран-участников предоставлять беженцам равное право с гражданами исповедовать свою религию и предоставлять своим детям религиозное воспитание. Такой статьи в законе «О беженцах» нет, но есть пункт 18 части 1 статьи 18, который гарантирует признанным беженцам *«пользование иными /то есть на указанными в законе/ правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, а также законодательством субъектов Российской Федерации».* Следовательно, на беженцев распространяются и все права, гарантированные Конституцией РФ **каждому**, кто находится на территории России, в том числе свобода совести, установленная статьей 28: **«Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая**

право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними».

Беженцам в процедуре определения статуса, а также имеющим временное убежище закон «О беженцах» не предоставляет права пользования иными правами. Тем не менее, действие конституционной нормы распространяется и на эти категории беженцев.

Статья 13 «Движимое и недвижимое имущество» предусматривает предоставление беженцам возможно более благоприятного положения в отношении приобретения и аренды движимого и недвижимого имущества, во всяком случае — не менее благоприятного, чем положение других иностранцев. Отсутствие аналогичной нормы в законе «О беженцах» компенсируется статьей 35 Конституции, которая гласит: «1. *Право частной собственности охраняется законом.* 2. **Каждый** вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами». В то же время российское законодательство содержит ряд ограничений на приобретение иностранцами земли и исключений для беженцев не делает.

Статья 15 «Право ассоциаций» указывает на необходимость предоставлять беженцам, законно находящимся в стране убежища, наиболее благоприятное предусмотренное для иностранцев положение в отношении объединения в ассоциации неполитического и некоммерческого характера, а также в профсоюзы. Закон «О беженцах» предоставляет не совсем определенное право на «участие в общественной деятельности» только признанным беженцам (пункт 15 части 1 статьи 15). Но часть 1 статьи 30 Конституции РФ гарантирует **каждому** «право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов».

Законы «Об общественных объединениях» (от 19.05.1995 N 82-ФЗ) и «О свободе совести религиозных объединениях» (от 26.09.1997 N 125-ФЗ) также содержат нормы, гарантирующие равное право иностранных граждан быть участниками и учредителями таких объединений (за исключением лиц, в отношении которых принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в РФ), а закон «О профессиональных союзах, их

правах и гарантиях деятельности» (от 12.01.1996 N 10-ФЗ) разрешает вступать в профсоюзы иностранцам, проживающим в РФ. Последнее требование может быть препятствием для участия в профсоюзах беженцев, имеющих статус или временное убежище, но не имеющих регистрации по месту жительства, которая обычно рассматривается как доказательство «проживания» в РФ. Каких-либо специальных норм, облегчающих объединение беженцев в ассоциации российским законодательством не предусмотрено.

Статья 29 «Налоги» предусматривает, что государства-участники *«не будут облагать беженцев никакими пошлинами, сборами или налогами, кроме или выше тех, которые при аналогичных условиях взимаются или могут взиматься с собственных граждан»*, за исключением сборов за выдачу документов.

Вопрос о налогообложении беженцев не затрагивается в законе «О беженцах», но урегулирован Налоговым кодексом РФ. В статье 224 ставка налога на доходы физических лиц (подходный налог), не являющихся налоговыми резидентами РФ, устанавливается в размере 30 %, за исключением признанных беженцев и лиц, имеющих временное убежище, для которых, как и для граждан РФ, ставка составляет 13 %. При этом отнесение беженцев со статусом и временным убежищем к нерезидентам представляется неправомерным, так как они удовлетворяют условиям признания резидентами, содержащимися в пункте 2 статьи 207 Налогового кодекса РФ: *«Налоговыми резидентами признаются физические лица, фактически находящиеся в Российской Федерации не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев»*

1.3 Нормы Конвенции, не имеющие аналогов в российском законодательстве

Лишь немногие статьи Конвенции не имеют никаких соответствий в российском законодательстве, одни из них устарели (статья 10 «Непрерывность проживания», статья 20 «Система пайков»), другие касаются частных вопросов (статья 11 «Беженцы-моряки», статья 30 «Вывоз имущества» и другие), но среди них есть две, имеющие особое значение.

Статья 31 «Беженцы, незаконно находящиеся в стране, давшей им приют» гласит:

«1. Договаривающиеся государства не будут налагать взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на их территории беженцев, которые, прибыв непосредственно из территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, предусмотренная в статье 1, въезжают или находятся на территории этих государств без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания.

2. Договаривающиеся государства не будут стеснять свободу передвижения таких беженцев ограничениями, не вызываемыми необходимостью; такие ограничения будут применяться только, пока статус этих беженцев в данной стране не урегулирован или пока они не получают права на въезд в другую страну. Договаривающиеся государства будут предоставлять таким беженцам достаточный срок и все необходимые условия для получения ими права на въезд в другую страну».

Закон «О беженцах» учитывает то обстоятельство, что беженцы, спасаясь от преследования, могут пересекать границу РФ с нарушением установленных правил. Пункт 3 части 1 статьи 4 закона предусматривает возможность обращения за убежищем для таких беженцев в пункте пропуска через границу или вне его, но дает на это обращение только одни сутки с момента пересечения границы. При этом в законе есть оговорка, что «при наличии обстоятельств, не зависящих от данного лица и препятствующих его своевременному обращению с ходатайством, срок обращения может превышать одни сутки, но не более чем на период действия возникших обстоятельств».

В законе «О беженцах» отсутствуют какие-либо указания на то, что беженцы, прибывшие в Россию нелегально и заявившие о намерении обратиться за убежищем, не будут привлекаться к уголовной ответственности. Правда, к статье 322 Уголовного кодекса РФ «Незаконное пересечение государственной границы» имеется примечание: «*Действие настоящей статьи не распространяется на случаи прибытия в Российскую Федерацию с нарушением правил пересечения Государственной границы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства для использования права политического убежища в соответствии с*

Конституцией Российской Федерации, если в действиях этих лиц не содержится иного состава преступления».

Ссылка на Конституцию – при отсутствии ссылки на закон «О беженцах» - указывает на то, что речь идет о фактически не действующем институте политического убежища, установленно-го частью 1 статьи 63 Конституции и предоставляемого указом Президента РФ. Во всяком случае, на практике примечание к статье 322 УК РФ на беженцев, указанных в пункте 3 части 1 статьи 4 закона «О беженцах», не распространяется.

Привлечение беженцев к уголовной ответственности за незаконное пересечение границы ведет к нарушению их права на обращение за убежищем, так как в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 5 закона «О беженцах», привлечение к уголовной ответственности на территории РФ является основанием для отказа в рассмотрении ходатайства о признании беженцем.

По мнению УВКБ ООН, содержащееся в законе «О беженцах» ограничение срока обращения за убежищем противоречит статьям 31 и 33 Конвенции 1951 года: «УВКБ ООН придерживается того мнения, что ищущие убежища лица в принципе должны подать ходатайство о предоставлении убежища без промедления. Однако ни при каких обстоятельствах доступу к процедуре не должны препятствовать ограничения во времени. Обоснование такого положения вытекает из следующего аргумента: это может привести к нарушению основополагающего принципа невысылки. /.../ Обязанность государства, присоединившегося к Конвенции 1951 года, соблюдать принцип невысылки по статье 33 существует независимо от соблюдения иностранцем формальных требований даже в том случае, если он въехал в страну незаконным образом».

Предусмотренная законом возможность продлить 24-часовой срок, по мнению УВКБ, не исправляет положения, так как решение вопроса о наличии или отсутствии не зависящих от беженца обстоятельств проводится без рассмотрения заявления беженца о предоставлении убежища по существу, и «нет никакой гарантии, что решение об отказе не будет вынесено в отношении подлинного беженца, высылка которого будет противоречить как статье 33 Конвенции 1951 года, так и статье 3 Европейской Конвенции»⁴.

Закон «О беженцах» не предусматривает возможности огра-

⁴ «Замечания УВКБ ООН ...» С. 7.

ничения свободы передвижения беженцев, прибывших в Россию нелегально, что не мешает ограничивать их свободу путем содержания в транзитной зоне аэропортов, либо в СИЗО в связи с расследованием уголовного дела о незаконном пересечении границы, либо в депортационных центрах, ныне называемых СУВСИГаами (специальные учреждения временного содержания иностранных граждан) в связи с вынесением решений о депортации или выдворении. Во всех этих случаях доступ к процедуре обращения за убежищем для беженцев существенно ограничен.

Ни закон «О беженцах», ни какие-либо другие нормативные акты РФ не предусматривают возможности предоставлять нелегально прибывшим беженцам, как того требует часть 2 статьи 31 Конвенции 1951 года «достаточный срок и все необходимые условия для получения ими права на въезд в другую страну».

Таким образом, отсутствие в российском законодательстве гарантий непривлечения к уголовной ответственности беженцев, прибывших в РФ нелегально с целью обращения за убежищем, не только само по себе образует нарушение Конвенции 1951 года, но и ведет к нарушению права на обращение за убежищем и принципа невысылки, сформулированного в 33 статье Конвенции 1951 года.

Статья 33 «Запрещение высылки беженцев или их принудительного возвращения (в страну, из которых они прибыли)» гласит:

1. Договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

2. Это постановление, однако, не может применяться к беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны.

Статья представляет собой категорический запрет на высылку беженцев в страну, где им угрожает опасность, - независимо от их положения в стране убежища. Исключение из этого правила допускается лишь в отношении лиц, представляющих угрозу безопасности страны или совершивших особо тяжкое преступление.

Как уже говорилось, российское законодательство содержит гарантии невысылки даже не для всех категорий законно находящихся в стране беженцев и предусматривает депортацию беженцев, утративших законное положение, во внесудебном порядке. Отсутствие в законе «О беженцах» и других нормативных актах запрета на высылку в смысле статьи 33 Конвенции 1951 года соответствует логике подхода российского законодательства к принципу невысылки. Нет необходимости говорить, что такой подход противоречит Конвенции 1951 года.

1.4. Отношение к Конвенции других норм закона «О беженцах»

Обратимся к тем положениям закона «О беженцах», которые не являются аналогами или отражением норм Конвенции 1951 года и посмотрим, как они соотносятся с духом и буквой Конвенции.

Как уже говорилось выше, определение понятия «беженец» в статье 1.1.1 закона «О беженцах» полностью соответствует определению, содержащемуся в Конвенции. Однако следующим пунктом в законе дается определение термина «лицо, ходатайствующее о признании беженцем». Кто же это — беженец? Нет, по определению закона, это «лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и заявляет о желании быть признанным беженцем по обстоятельствам, предусмотренным подпунктом 1 пункта 1 настоящей статьи», из числа иностранных граждан и лиц без гражданства «прибывших или желающих прибыть на территорию Российской Федерации», а также пребывающих на территории Российской Федерации на законном основании».

Таким образом, с первой статьи закона «О беженцах» понятие «беженец» расщепляется: «лица, ходатайствующие о признании беженцем», по логике закона, еще не являются беженцами. Далее описывается процедура «признания беженцем», а не получения статуса беженца. Таким образом, по логике закона, беженец становится или не становится таковым - по решению миграционной службы. В соответствии с этим беженцев, которым отказано

в статусе, а также беженцев, утративших статус или лишенных его, закон не рассматривает в качестве беженцев и называет «лицами, получившими уведомление» — об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, об отказе в признании беженцев, об утрате статуса, о лишении статуса. Статья о депортации таких «лиц» без суда является логическим следствием такого подхода: ведь эти «лица» либо так и не стали, либо уже перестали быть беженцами.

Такой подход отличается от подхода Конвенции 1951 года, которая хотя и делает различие между беженцами, законно находящимися в стране убежища, и беженцами-нелегалами, но и тех и других рассматривает как беженцев. В «Руководстве по процедурам и критериям определения статуса беженцев», изданном УВКБ ООН, указывается: «Лицо является беженцем по смыслу Конвенции 1951 года, когда оно отвечает критериям, содержащимся в определении. Это неизбежно происходит до того момента, когда его статус беженца определен официально. Следовательно, признание статуса беженца не делает лицо беженцем, а просто объявляет его таковым. Лицо становится беженцем не в силу признания, а признается таковым, поскольку является беженцем» (§ 28).

С одной стороны, распадение понятия «беженец» на несколько понятий обусловлено необходимостью определить положение иностранца в процедуре обращения за убежищем, то есть вызвано потребностями практического применения закона «О беженцах». С другой стороны, такая «техническая» подмена понятия «беженец» содержит опасность утраты гуманитарного смысла института убежища, и достаточных средств противодействия этой опасности закон «О беженцах» не содержит.

В 2000 году специалисты УВКБ ООН проанализировали закон «О беженцах» и пришли к заключению о том, что ряд положений закона противоречат Конвенции 1951 года. Результаты этого анализа изложены в документе «Замечания УВКБ ООН по Закону Российской Федерации «О беженцах» и по проекту Закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О беженцах», к которому мы уже обращались. Приведем замечания УВКБ, касающиеся наиболее существенных несоответствий норм закона «О беженцах» Конвенции 1951 года.

Часть 2 статьи 2 закона «О беженцах» исключает из сферы его действия *«иностраннных граждан и лиц без гражданства, поки-*

нувших государство своей гражданской принадлежностью (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Такая норма отсутствует в Конвенции 1951 года. По мнению УВКБ ООН, ее категорическая формулировка может привести к отказу в рассмотрении заявлений об убежище подлинных беженцев, так как в условиях серьезных внутренних и международных вооруженных конфликтов нарушения прав человека часто сопровождаются маргинализацией экономики, а потому и причины бегства могут быть комбинированными. В таких сложных случаях заявления беженцев должны рассматриваться по существу, а не отклоняться на стадии предварительного рассмотрения⁵.

В статье 5 закона «О беженцах» перечислены случаи, когда беженцу может быть отказано в рассмотрении его обращения о предоставлении статуса беженца на предварительной стадии процедуры, без изучения всех обстоятельств его дела. Эта статья вызвала серьезную критику со стороны УВКБ ООН, так как она фактически расширяет список положений об исключении, содержащийся в Конвенции 1951 года, который является исчерпывающим.

Пункт 5 части 1 этой статьи позволяет отказать в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, «если лицо прибыло из иностранного государства, на территории которого имело возможность быть признанным беженцем». УВКБ ООН считает, что решение вопроса о том, является ли третья страна, из которой прибыл тот или иной беженец, безопасной для него, требует внимательного рассмотрения на индивидуальной основе, и предлагает серьезно переработать эту норму⁶.

УВКБ ООН также считает необходимым исключить из текста части 1 статьи 5 пункт 6, предусматривающий возможность отказа в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу в случае, «если лицо покинуло государство своей гражданской принадлежностью ... из опасения понести в соответствии с законодательством данного государства наказание за незаконный выезд за пределы его территории либо за совершенное в нем иное правонарушение». УВКБ ООН указывает, что в некоторых стра-

⁵ Там же. С. 10-12.

⁶ Там же. С. 12

нах практикуются несоразмерно жестокие наказания за незаконный выезд и другие правонарушения, которые могут перерасти в преследования, а также сочетаться с ними, поэтому отклонение заявлений об убежище в подобных случаях на предварительной стадии недопустимо, они требуют полноценного рассмотрения по существу⁷.

Пункты 9 и 10 части 1 статьи 5 закона «О беженцах» позволяют отказывать в рассмотрении ходатайства о признании беженцем лицам, имеющим возможность получить разрешение на постоянное проживание в РФ (то есть вид на жительство) в связи с наличием у супруга гражданства РФ, а также лицам, уже имеющим в России разрешение на постоянное проживание. УВКБ ООН справедливо указывает, что наличие вида на жительство не защищает от высылки, кроме того, и брак, и вид на жительство может оказаться временным обстоятельством, а потребность в защите при этом — сохраняться. Поэтому УВКБ ООН рекомендует исключить эти положения из закона «О беженцах», как и пункт 1 части 1 статьи 9, предусматривающий утрату статуса беженца после получения разрешения на постоянное проживание в РФ.

УВКБ ООН также обращает внимание на то, что формулировка части 3 статьи 5 закона «О беженцах» ведет к нарушению права на апелляцию, гарантированного Конвенцией и самим законом. Она предписывает беженцам, обратившимся за убежищем в пункте пропуска через границу при нелегальном прибытии в РФ, покинуть территорию страны в 3-дневный срок после получения уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу и таким образом не оставляет им времени и возможности подать апелляцию, создает угрозу их высылки в страну происхождения, запрещенной 33 статьей Конвенции.

По мнению УВКБ ООН, противоречит Конвенции и пункт 1 части 2 статьи 9 закона «О беженцах», предусматривающий лишение статуса беженцев, осужденных за преступление на территории РФ. УВКБ ООН напоминает, что Конвенция 1951 года содержит исчерпывающий перечень оснований для прекращения статуса беженца, и совершение преступления в стране убежища в этом перечне отсутствует. УВКБ ООН считает, что беженцы, осужденные за преступление в стране убежища, должны отбывать наказание в этой стране и только беженцы, совершившие

⁷ Там же. С. 12

особо тяжкие уголовные преступления и представляющие угрозу для общества, могут быть высланы - в соответствии с частью 2 статьи 33 Конвенции.

В дополнение к замечаниям УВКБ ООН относительно части 2 статьи 9 следует обратить внимание еще на 2 пункта этой статьи.

Пункт 2 предусматривает лишение лица статуса беженца в случае, если оно «сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустило иное нарушение положений настоящего Федерального закона». Если отмену решения о предоставлении статуса, основанного на ложных сведениях или фальшивых документах, можно считать оправданной, то лишение статуса за «иное нарушение» закона «О беженцах» не соответствует букве и духу Конвенции 1951 года. Каким образом может нарушить закон «О беженцах» сам беженец? Очевидно, только невыполнением тех обязанностей, которые возлагаются на него частью 2 статьи 8.

Первый пункт этой статьи требует от беженцев соблюдения Конституции и законов России. За нарушение этой обязанности беженцы, как и все население России, несут ответственность по закону. Введение дополнительного наказания в виде лишения статуса беженца неправомерно, так как нарушает конституционный принцип равенства перед законом. Все остальные обязанности касаются соблюдения правил распорядка в центрах временного размещения и правил учета беженцев, нарушение которых не является преступлением. Лишение беженца статуса, влекущее за собой депортацию или выдворение, за подобные нарушения грубо противоречит статье 1С Конвенции 1951 года, содержащей положения о прекращении, а также ведет к нарушению статьи 33 «Запрещение высылки».

В 2010 году часть 2 статьи 9 была дополнена пунктом 3, предписывающим лишать статуса беженцев, привлеченных «к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ». Незаконный оборот наркотиков безусловно — серьезное уголовное преступление, но к административной ответственности в России привлекают за приобретение, хранение, изготовление наркотиков и психотропных веществ — без цели сбыта, то есть для личного употребления (статья 6.8 и 6.9 Кодекса об административных правонарушениях

РФ). Граждан России за это наказывают штрафом от 4 до 5 тысяч рублей или административным арестом на 15 суток. Для иностранных граждан и лиц без гражданства предусмотрена более серьезная ответственность: штраф с выдворением за пределы РФ. Закон «О беженцах» многократно усиливает эту ответственность для беженцев, лишая их статуса. Таким образом, норма пункта 3 части 2 статьи 9 является дискриминационной, противоречит статье 19 Конституции РФ, статье 1С Конвенции 1951 года и ведет к нарушению статьи 33, так как административное правонарушение, за которое беженцы могут быть высланы в связи с лишением статуса, никак не соответствует положению части 2 статьи 33 о допустимости высылки беженцев лишь в случае, если они представляют угрозу безопасности страны или осуждены совершение особо тяжкого преступления.

Аналогичные нормы, противоречащие Конвенции, содержатся и в части 6 статьи 12 закона «О беженцах», предусматривающем лишение временного убежища за совершение любого преступления на территории РФ, нарушение закона «О беженцах» и привлечение к административной ответственности за употребление наркотиков и психотропных веществ.

1.5. Позитивные нормы закона «О беженцах», не имеющие аналогов в Конвенции 1951 г.

Помимо указанных негативных несоответствий закона «О беженцах» Конвенции 1951 года, необходимо отметить и позитивные. К их числу следует отнести описание процедуры рассмотрения обращений о предоставлении убежища, введение института «временного убежища» и некоторые дополнительные права, предусмотренные для беженцев.

Назовем пока эти дополнительные права, а о том, как эти и другие права реализуются на практике, позже поговорим отдельно. Права беженцев, находящихся в процедуре, сформулированы в части 1 статьи 6, права признанных беженцев - в части 1 статьи 8.

Обе статьи гарантируют беженцам *«получение услуг переводчика и получение информации о порядке признания беженцем, о*

своих правах и обязанностях, а также иной информации» (пункт 1 части 1 статьи 6 и пункт 1 части 1 статьи 8). Безусловно, важно, что государство берет на себя обязанность обеспечивать перевод и информирование беженцев, однако вряд ли эти услуги можно считать правами: скорее это необходимые условия проведения процедуры определения статуса и работы миграционной службы с беженцами.

Точно также вряд ли является правом «*содействие в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации»* беженцам, обратившимся за убежищем в посольствах РФ в третьих странах (пункт 2 части 1 статьи 8), поскольку оформление документов в этих случаях является естественной обязанностью властей.

Иное дело — право на «*получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания»*, предусмотренное как для беженцев в процедуре, так и для признанных беженцев (пункт 2 части 1 статьи 6 и пункт 3 части 1 статьи 8). Это содействие означает приобретение билетов на одну поездку, например, из Москвы, куда часто прибывают беженцы, - в Центры временного размещения, расположенные в других регионах. Для беженцев, не имеющих средств к существованию, особенно семейных, это может быть реальной помощью.

Беженцам в процедуре предусмотрено предоставление «*единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в порядке и в размерах, определяемых Правительством Российской Федерации, но не ниже 100 рублей»* (пункт 3 части 1 статьи 6). Если бы не ничтожный размер пособия, это можно было бы рассматривать как реальное право.

Сопровождение беженцев в Центры временного размещения сотрудниками миграционной службы и обеспечение охраны в таких Центрах (пункт 5 части 1 статьи 6 и пункт 5 части 1 статьи 8) также скорее можно отнести к обязанностям миграционной службы, связанным с функционированием Центров временного размещения, чем к правам.

По настоящему существенным правом, которое закон «О беженцах» гарантирует беженцам в процедуре и со статусом, является право на «*медицинскую и лекарственную помощь»* (пункт 7 части 1 статьи 6 и пункт 7 части 1 статьи 8), не предусмотренное Конвенцией. Хотя в законе не указано, что имеется в виду **бесплатная** медицинская и лекарственная помощь, но в этом нет

никаких сомнений, поскольку на получение платных медицинских услуг и приобретение медикаментов, как и любых других товаров и услуг, обладание правом не требуется.

Беженцам в процедуре и со статусом также предусмотрено *«содействие в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве»* (пункт 8 части 1 статьи 6 и пункт 8 части 1 статьи 8). Ценность права на переобучение снижает его предназначенность только беженцам, находящимся в ЦВР, а право на содействие в трудоустройстве, как уже говорилось, обесмысливается для беженцев в процедуре отсутствием права на работу.

Кроме этого, только признанным беженцам предоставляется право на содействие миграционной службы *«в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве его гражданской принадлежности»* (пункт 12 части 1 статьи 8) и *«участие в общественной деятельности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации»* (пункт 15 части 1 статьи 8).

Вызывает недоумение включение в число прав беженцев *«добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности»* (пункт 16 части 1 статьи 8) и *«выезд на место жительства в иностранное государство»* (пункт 17 части 1 статьи 8), поскольку реализация этих «прав» зависит не от России, от других государств, если не исходить из абсурдного предположения, что Россия могла бы препятствовать выезду беженцев со своей территории. Точно так же трудно рассматривать как право возможность подать заявление о прекращении рассмотрения ходатайства, фигурирующую в списке прав беженцев в процедуре (пункт 9 части 1 статьи 6).

Важнейшей новацией закона «О беженцах», по сравнению с Конвенцией, является введение института «временного убежища». Закон определяет «временное убежище» всего лишь как *«возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территории Российской Федерации»* (пункт 3 части 1 статьи 1). Эта возможность может быть предоставлена иностранцам в двух случаях, если они:

1) *имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставле-*

нии возможности временно пребывать на территории Российской Федерации;

2) не имеют оснований для признания беженцем... но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации» (часть 2 статьи 12).

Кроме возможности временно пребывать на территории РФ временное убежище предполагает предоставление того же ограниченного набора прав, что и беженцам, ожидающим решения миграционной службы по своему ходатайству о признании беженцем (кроме единовременного денежного пособия), к которому впоследствии присоединилось право работать без разрешения и право на бесплатную медицинскую страховку.

Срок, на который может быть предоставлено временное убежище, в законе не указан – он обозначен в постановлении Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 «О порядке предоставления временного убежища»: до 1 года с возможностью обращения за продлением этого срока (пункт 12).

Институт временного убежища слабо разработан, в законе ему посвящена только одна – 12-я статья – и упоминания в некоторых других. Постановление Правительства № 274 уточняет процедурные вопросы предоставления и продления временного убежища, но выйти за рамки закона не может.

Тем не менее, временное убежище с его ограниченным сроком и объемом прав оказалось более приемлемой для государства формой предоставления убежища, благодаря которой его смогло получить значительно большее число беженцев, чем статус беженца.

Суммируя наблюдения, сделанные в ходе этого обзора, можно сказать, что картина отношений между Конвенцией 1951 года и российским законодательством является достаточно сложной. В одних принципиальных вопросах позиции закона «О беженцах» и Конвенции совпадают (определение понятия «беженец»), в других — заметно расходятся (принцип невысылки), во многих других - совпадают частично. В отношении прав, предоставляемых беженцам, закон не всегда «дотягивает» до планки Конвенции, но иногда поднимается выше нее. Отсутствие некоторых прав в законе «О беженцах» в ряде случаев компенсируется нормами Конвенции и других законов. Самые серьезные недостатки закона в сравнении с Конвенцией связаны с непоследовательным проведением принципа невысылки и отсутствием социальных гарантий для большинства беженцев.

Оба документа - Конвенция 1951 года и российский закон «О беженцах» - проникнуты духом минимализма, но этот минимализм разной природы. Если Конвенции свойствен пафос обеспечения минимальных (и потому приемлемых для многих государств) стандартов защиты прав беженцев, то в законе скорее ощущается забота о минимизации государственных усилий по приему беженцев.

Рекомендации

Законодательной власти РФ

1. Привести закон «О беженцах» РФ в соответствие с Конвенцией 1951 года:

1. Учесть предложения УВКБ ООН, изложенные документе «Замечания УВКБ ООН по Закону Российской Федерации «О беженцах» и по проекту Закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О беженцах».

2. Привести формулировку пункта 4 части 1 статьи 2 закона «О беженцах» в соответствие с нормой § E статьи 1 Конвенции.

3. В соответствии со статьей 32 Конвенции распространить прямой запрет высылки, содержащийся в части 1 статьи 10 закона, на все категории беженцев, находящихся в РФ на законном основании, в том числе на: 1).обжалующих отказ в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, 2). ожидающих принятия решения о предоставлении временного убежища, 3). обжалующих отказ в предоставлении, а также решения об утрате или лишении временного убежища.

4. В соответствии со статьей 32 Конвенции, ввести в закон норму о предоставлении беженцам, в отношении которых принято решение о высылке, достаточный срок для выезда в третью страну.

5. Исключить из закона статью 13, предусматривающую возможность высылки беженцев во внесудебном порядке, как противоречащую статье 32 Конвенции.

6. Включить в закон «О беженцах» норму, аналогичную статье 33, содержащую фундаментальный принцип невысылки беженцев.

7. Исключить из закона пункты 1 и 3 части 2 статьи 9 и часть 6 статьи 12, предусматривающие лишение статуса беженца за совершение любого преступления, как противоречащие § F статьи 1 Конвенции (положения об исключении), и ведущие к нарушению части 2 статьи 33 Конвенции (возможность высылки

только беженцев, совершивших особо тяжкое преступление) и статьи 19 Конституции РФ (равенство перед законом).

8. Исключить из пункта 2 части 2 статьи 9 закона «О беженцах» упоминание о лишении статуса беженца за «иное нарушение» закона «О беженцах», ведущие к нарушению части 2 статьи 33 Конвенции (возможность высылки только беженцев, совершивших особо тяжкое преступление) и статьи 19 Конституции РФ (равенство перед законом).

9. Исключить из закона «О беженцах» пункт 1 части 3 статьи 10 закона, противоречащий статье 16 Конвенции (равное право на обращение в суд), статье 19 Конституции РФ и статье 256 Гражданского процессуального кодекса РФ.

10. Включить в закон «О беженцах» норму, аналогичную статье 3 Конвенции «Недопустимость дискриминации».

11. Предусмотреть в законе «О беженцах» предоставление лицам, получившим временное убежище, равных прав с признанными беженцами.

12. Предусмотреть в законе «О беженцах» предоставление лицам, получившим справку о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища, равных прав с лицами, имеющими свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем.

13. Предусмотреть в законе «О беженцах» норму, аналогичную статье 27 Конвенции о выдаче удостоверений личности беженцам без документов, независимо от их правового статуса.

14. В соответствии со статьей 22 Конвенции и статьей 43 Конституции РФ закрепить в законе полноценное и равное право на образование для всех категорий беженцев, включая беженцев, находящихся в процедуре обращения за убежищем.

II. Привести в соответствие с Конвенцией 1951 года следующие нормы российского законодательства

1. В соответствии со статьей 34 Конвенции предусмотреть в законе «О правовом положении иностранных граждан в РФ» возможность подачи признанными беженцами и лицами, получившими временное убежище, заявлений о предоставлении вида на жительство, без предварительного получения разрешения на временное проживание.

2. В соответствии со статьей 17 Конвенции, включить лиц, ожидающих получения статуса беженца и временного убежища, в содержащийся в части 4 статьи 13 закона «О правовом положе-

нии иностранных граждан в РФ» перечень категорий иностранных граждан, имеющих право на трудовую деятельность без получения разрешения на работу или патента.

3. В соответствие с частью 1 статьи 31 Конвенции, включить в Уголовный кодекс РФ и Кодекс об административных правонарушениях РФ положения об освобождении от уголовной и административной ответственности за незаконный въезд и незаконное пребывание беженцев, прибывших из страны, где им угрожала опасность, при условии их немедленного обращения за убежищем.

ГЛАВА 2. ДОСТУП К ПРОЦЕДУРЕ ОБРАЩЕНИЯ ЗА УБЕЖИЩЕМ

Право искать убежище от преследования в других странах закреплено в статье 14 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года.

Конвенция 1951 года не касается вопроса о доступе к процедуре обращения за убежищем: необходимость декларирования права на такое обращение, очевидно, не осознавалась создателями Конвенции. Скорее всего, это не воспринималось ими как отдельная проблема: действительно, если государство берет на себя обязательство принимать беженцев и помогать им, то кажется само собой разумеющимся, что оно готово давать им возможность обратиться за убежищем к своим представителям.

Несмотря на отсутствие в тексте Конвенции статьи о праве на доступ к процедуре определения статуса беженца, реализация этого права является необходимым условием исполнения требований Конвенции. Как уже говорилось, Конвенция содержит достаточно сложное определение понятия «беженец» (положения о включении), положения о прекращении и исключении, применение которых в каждом конкретном случае невозможно без серьезного рассмотрения обстоятельств дела заявителя. Таким образом, сам характер этих главных норм Конвенции исключает возможность отказа беженцу, что называется «с порога».

Российский закон «О беженцах», хотя и не содержит специальных гарантий на получение доступа к процедуре, также не предусматривает возможности отказа в доступе к процедуре обращения за убежищем. Некоторые обращения за статусом беженца могут быть отклонены по результатам предварительного рассмотрения. Но вообще не дать лицу, ищущему убежища, возможности подать ходатайство о признании беженцем или заявление о предоставлении временного убежища закон не позволяет.

Тем не менее, отсутствие свободного доступа к процедуре обращения за убежищем составляет одну из главных проблем системы убежища в России.

Обратимся к официальной статистике ФМС России. В нижеприведенной таблице приведены данные за 2010-2014 год, полученные в ответ на запрос Комитета «Гражданское содействие».

Таблица № 1

	2010	2011	2012	2013	2014 (по состоянию на 1 декабря)	
					все	В т.ч. Не граждане Украины
Обратились за временным убежищем	1702	1023	1077	2733	245402	2132
Получили временное убежище	1040	648	656	1648	225170	1763
% получивших временное убежище	61	63	61	60	92	82,7
Стояли на учете в качестве получивших временное убежище на конец периода	3726	3036	2415	2826	217672	3521
Обратились за статусом беженца	2181	1265	1243	1967	6834	1110
Получили статус беженца	125	114	94	40	231	13
% получивших статус беженца	6	9	8	2	3	1,2
Состояли на учете в качестве признанных беженцев на конец периода	801	800	763	632	808	581

Как видно из этой таблицы, доля получивших статус беженца от числа «обратившихся» в эти годы составлял от 2 до 9 %, доля

получивших временное убежище в 2010-2013 годах колебалась в пределах 60-63 %, а в 2014 году, когда в Россию хлынули беженцы из Украины, составила 92 %. То есть процент предоставления статуса беженца, согласно этим данным, в РФ не так уж мал, а процент предоставления временного убежища – очень высок.

В то же время если обратить внимание не на процент, а на количество «обратившихся» и получивших убежище, то эти цифры, исключая 2014 год, не могут вызвать ничего, кроме недоумения.

В таблице № 2 представлены сведения УВКБ ООН о количестве признанных беженцев, зарегистрированных в различных странах мира на конец 2013 и 2014 года⁸.

Таблица № 2

Страна	Население в млн. чел.	Число признанных беженцев на конец 2013 года	Число признанных беженцев на конец 2014 года
Россия	146	3 458	218 280
Бельгия	11,2	25 633	29 179
Германия	80,8	187 567	216 973
Египет	82	230 086	236 090
Иран	78,4	857 354	982 027
Ливан	4,2	856 546	1 154 040
Мальта	0,4	9906	6 095
Нидерланды	16,8	74 707	82 494
Пакистан	188,4	1 616 507	1 505 525
Польша	38,5	16 438	15 741
Таджикистан	8,2	2 048	2 026
Турция	74,9	609 938	1 587 374
Швеция	9,7	114 175	142 207

Как объяснить, почему в России, одной из самых больших стран мира и отнюдь не самой отсталой, до прибытия в 2014 году украинских беженцев, пользующихся особым покровительством российских властей, число признанных беженцев было меньше, чем в крохотной Республике Мальта, площадью 316 кв км и с населением 423 тысячи человек?

Сложим количество «обратившихся» за статусом беженца и за

⁸ UNHCR global trends 2013, 2014, на <http://www.unhcr.org/>

временным убежищем. (Это не совсем корректно, так как один и тот же человек мог в течение года обратиться и за статусом беженца, и, получив отказ, - за временным убежищем, но ради наглядности мы позволим себе этим пренебречь). Получится, что общее число «обратившихся» за убежищем по статистике ФМС до начала украинского кризиса составляло: в 2010 году - 3 883 чел., в 2011 году — 2 288 чел., в 2012 году — 3044 чел., в 2013 году — 4 700 чел.

Как объяснить, что в России, находящейся в близком соседстве со странами исхода беженцев (Афганистан, Узбекистан, Ирак, Сирия) и имеющей самую протяженную сухопутную границу, - в стране, в которую, по данным ФМС России, ежегодно прибывает 15-17 миллионов иностранцев, лишь 3-4 тысячи обращается за статусом беженца?

Недоумение по поводу данных ФМС России о числе обратившихся за убежищем вызывает и сравнение этих данных с количеством беженцев, которые ежегодно обращаются в приемную Комитета «Гражданское содействие» в Москве.

Таблица № 3

		2010	2011	2012	2013
Кол-во обратившихся в органы ФМС России (семей/человек)	За статусом беженца	1646/2181	1026/1265	997/1243	1625/1967
	За временным убежищем	1282/1702	797/1023	834/1077	2289/2733
Кол-во беженцев, обратившихся на прием в Комитет «Гражданское содействие» (семей/человек)		644/1633	885/2005	951/1923	1370/2519

Как объяснить, что в территориальные органы ФМС России, имеющиеся во всех 85 субъектах Российской Федерации, за год обращается за убежищем всего лишь в 2 раза больше беженцев, чем приходит в одну московскую приемную небольшой общественной организации?

Однако, говоря о том, что данные ФМС России о числе обра-

тившихся за убежищем вызывают недоумение, мы вовсе не имели в виду, что считаем эти данные фальшивыми. Напротив, мы не сомневаемся в достоверности этих сведений. Вопрос в том, что они в действительности означают.

26 июня 2015 года, в ответ на наш запрос начальник Управления ФМС России по вопросам гражданства и видов на жительство В.Л.Казакова сообщила, что в статистические данные ФМС России о количестве «обратившихся» включаются только те, кто подал « в территориальные органы ФМС России и дипломатические представительства Российской Федерации письменные ходатайства о признании беженцем по форме, утвержденной приказом ФМС России от 19 августа 2013 г. N 352 в качестве приложения № 3 к Административному регламенту ФМС России по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации по форме, утвержденной приказом ФМС России от 25 марта 2011 г. N 81».

Таким образом, в статистику ФМС попадают только те, кому органы ФМС России дали возможность подать ходатайства и заявления установленной формы, - следовательно, эти статистические данные сами по себе свидетельствуют о наличии серьезных проблем с доступом к процедуре обращения за убежищем.

Закон «О беженцах» предусматривает три возможности обращения за убежищем: в территориальные органы ФМС России в субъектах РФ, в пункты Пограничной службы ФСБ России — как при легальном, так и при вынужденном нелегальном ее пересечении, в дипломатические представительства РФ в третьих странах. На практике существует и четвертый способ или вариант первого: обращение в территориальные органы ФМС России из мест лишения свободы.

Рассмотрим проблемы, с которыми сталкиваются беженцы, пытающиеся воспользоваться каждой из этих возможностей (за исключением практики обращения в дипломатические представительства РФ, о которой у нас нет сведений). Но сначала отметим отсутствие доступной для лиц, ищущих убежище, информации об этих возможностях, которое служит первым препятствием на их пути к процедуре обращения за убежищем.

2.1. Информация для лиц, прибывших в Россию в поисках убежища

Закон «О беженцах» содержит описание процедур приема и рассмотрения обращений о предоставлении статуса беженца и временного убежища в РФ, но это описание очень лапидарно и схематично. Более детальное описание этих процедур дается в «Административном регламенте ФМС России по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцев на территории РФ и заявлений о предоставлении временного убежища на территории РФ», утвержденном приказом ФМС России № 352 от 19 августа 2013 года (далее – регламент). Регламент представляет собой многостраничную инструкцию для сотрудников ФМС, отвечающих за работу с беженцами и лицами, ищущими убежище.

В пункте 3 регламента перечисляются способы информирования о порядке предоставления государственной услуги: информационные стенды в офисах территориальных органов ФМС России, официальные сайты ФМС России и ее территориальных органов в субъектах федерации, «Единый портал государственных и муниципальных услуг» www.gosuslugi.ru, в многофункциональных центрах (МФЦ) предоставления государственных услуг. Но среди мест, где должна размещаться или предоставляться информация для лиц, ищущих убежище, не указаны места их обычного прибытия в Россию, где такая информация наиболее необходима: аэропорты, вокзалы, пограничные пункты.

В числе отмеченных в регламенте требований к качеству информации названы «удобство и доступность ее получения». При этом не названо главное условие доступности информации - то, что она должна предоставляться на языке, понятном лицу, ищущему убежище, то есть на наиболее распространенных международных языках (английском, французском, арабском) и на языках стран, из которых в данный момент прибывает наибольшее число беженцев.

Информация на сайтах ФМС России и ее территориальных органов представлена только на русском языке, причем на таком специфическом «канцелярите», который может понять не каждый гражданин РФ. В некоторых в офисах отделов территориальных органов, отвечающих за работу с лицами, ищущими

убежище, на информационных стендах вывешивается информация и на других языках. Например, в соответствующем отделе МС Москвы одно время можно было видеть объявления на дари, предназначенные для афганцев. Но общим правилом размещение информации на языках беженцев в офисах территориальных органов ФМС не является.

На сайте «Единого портала госуслуг» и на просмотренных нами сайтах МФЦ Москвы и нескольких других больших городов никакой информации для лиц, ищущих убежище, даже на русском языке нет.

В результате беженцы, прибывающие в Россию, вынуждены узнавать, где они могут обратиться за убежищем, у прохожих на улице, случайных знакомых, соотечественников или других иностранцев, живущих в России и владеющих понятным им языком. Все эти люди, как правило, не имеют представления о том, куда следует обращаться беженцам.

Например, африканцы, сойдя с самолета в одном из московских аэропортов, бросаются на улице к чернокожим, франкофоны пытаются заговорить по-французски с москвичами. В конце концов они попадают в среду выходцев из стран Африки и со временем узнают адрес представительства УВКБ ООН в Москве, где впервые получают информацию о том, где они могут обратиться за убежищем. Однако между прибытием в Россию и получением такой информации могут пройти многие месяцы.

Нам известно несколько драматических историй о том, как беженцы, прилетевшие в Москву, добирались до офиса МС Москвы.

Ивуариец Ф.Б. прилетел в Москву в июне 2009 года с 4 евро в кармане. Сначала ему повезло: какая-то сердобольная женщина в аэропорту дала ему денег на дорогу до какого-то вокзала. Там он провел 4 дня, безуспешно пытался на свои 4 евро купить еды, но иногда кто-нибудь давал ему поесть. На вокзале его избили и пытались отобрать сумку. Наконец он встретил африканца, который предложил ему клеить обои в подмосковном Подольске. Там он работал 2 месяца за еду и ночлег. Затем Ф.Б. вернулся в Москву, пошел в интернет-кафе в РУДН (Российский университет дружбы народов), где учится много африканцев. В этом кафе за 150 рублей можно переночевать сидя. Деньги на ночлег дали студенты из Кот д'Ивуар. Было уже холодно, и Ф.Б. простудился - те же студенты послали его в Мо-

сковский протестантский центр. Там ему дали одежду, и какой-то человек из Того отвез его в УВКБ ООН, оттуда его направили в МС Москвы. Не зная города, без денег, он почти месяц искал офис МС, куда попал только через 3 с лишним месяца после приезда в РФ.

В конце ноября 2009 года сотрудник социальной службы Московской Патриархии привел в Комитет «Гражданское содействие» курда из Турции Х.К. Сотрудники этой службы, подбиравшие по ночам в Москве бездомных в свой автобус, нашли его на улице в полубессознательном состоянии. Х.К. проник в Россию нелегально через Азербайджан. В миграционной службе Дагестана его не приняли и направили в Москву. Не зная русского языка, Х.К. не смог в Москве найти миграционную службу и уже погибал от голода и холода, когда его подобрал социальный автобус. Комитету удалось договориться с Пермской миграционной службой о приеме Х.К. в ЦВР г. Очер, где он через 10 месяцев после прибытия в Россию смог обратиться за убежищем.

В несколько лучшем положении оказываются те беженцы, которые прибывают в Россию, имея надежные контакты с представителями своей диаспоры. Тогда им, скорее всего, объяснят, где находится УВКБ или миграционная служба. Так обычно происходит с афганцами, у которых в России есть большая давно сложившаяся община. Однако представители диаспоры не всегда дают точные консультации: имеющие негативный опыт общения с миграционной службой, они нередко отговаривают вновь прибывших обращаться туда, или советуют не говорить там правду, снабжают «легендами» и т.п. Нередко «новички» попадают в зависимость от принявших их более опытных соотечественников. Например, некоторые российские бизнесмены сирийского происхождения, предоставляя беженцам из Сирии работу и жилье на своих предприятиях, не позволяют им покидать рабочие места и обращаться за убежищем, улаживая проблемы с сотрудниками полиции и ФМС с помощью взяток.

Так что отсутствие доступной информации о том, где можно обратиться за убежищем, если не лишает вновь прибывших беженцев возможности реализовать право на обращение за убежищем, то, во всяком случае, затягивает — иногда на длительный срок — реализацию этого права и создает для них угрозу выдворения за нелегальное проживание.

2.2. Доступ к процедуре в территориальных органах ФМС России

Как уже говорилось, прием беженцев ведется территориальными органами ФМС России, которые называются сейчас Управлениями ФМС России (УФМС) по тому или иному субъекту федерации. Отдел, отвечающий за работу с беженцами, имеется в каждом таком Управлении и располагается в главном городе субъекта федерации. В Москве находится сразу два таких отдела — УФМС России по г. Москве и УФМС России по Московской области (мы условились называть их МС Москвы и МС МО). Судя по статистике ФМС России, сотрудники этих двух отделов ежегодно обрабатывают 40-50% всех обращений за убежищем.

В приемную Комитета «Гражданское содействие», открытую три раза в неделю, на каждый прием приходят беженцы, имеющие свежий или давний опыт обращения в эти отделы за убежищем. За 20 с лишним лет работы сотрудники Комитета выслушали сотни рассказов беженцев о посещении миграционных служб Москвы и Московской области. Кроме того, сотрудники Комитета регулярно сопровождают беженцев в эти отделы и накопили массу собственных наблюдений об их работе. Так что в распоряжении Комитета имеется огромный материал, характеризующий работу с беженцами миграционных служб столичного региона. Этот материал позволяет сделать вывод, что почти каждый беженец, обращающийся за убежищем в МС Москвы и МС МО, сталкивается с проблемами в доступе к процедуре. Характер этих проблем со временем менялся. Постараемся обрисовать современную ситуацию.

Очереди

Первичный прием беженцев в МС Москвы ведет дежурный сотрудник, который, коротко поговорив с беженцем, выяснив причину его обращения и посмотрев его удостоверение личности, принимает решение допустить его к процедуре определения статуса или нет. Положительное решение выражается в том, что беженца направляют на дактилоскопирование и назначают специалиста МС, который должен принять у беженца ходатайство о признании беженцем или заявление о предоставлении временно-го убежища, то есть провести с ним собеседование с заполнени-

ем анкеты и опросных листов. Об отказах в доступе к процедуре поговорим позже. У некоторых беженцев берут номер телефона и обещают пригласить в другой день, но выполняют это обещание крайне редко.

Дежурный сотрудник начинает прием в 10 утра. В кабинет, где он работает, каждый день выстаивается очередь, часто довольно длинная — 30-40 человек. Дежурный сотрудник в течение 1-2 часов принимает нескольких посетителей, направляет 3-5 человек из них к специалистам, проводящим собеседование, другим отказывает или дает консультации и прекращает прием, ссылаясь на то, что все специалисты уже заняты.

Примерно в 12 часов дежурного сотрудника в приемной сменяют специалисты, проводящие собеседования с беженцами. В час дня собеседования обычно прерываются на обед, после обеда возобновляются и продолжаются еще 1-2 часа, то есть почти до конца рабочего дня, так что на проведение собеседований с другими беженцами времени у специалистов МС уже не остается.

Таким образом, попасть на прием удастся только тем, кто записался в очередь в числе первых 5-10 человек. Остальным приходится уходить восвояси и повторять попытки в другие дни. А для этого надо занять очередь ночью или ранним утром, когда еще не работает городской транспорт, и дежурить на улице до открытия МС. Сделать это могут немногие, а в холодное время года - только те, у кого есть знакомые с машиной, готовые подвезти их к офису и дать возможность дождаться открытия в своем автомобиле.

Бывают дни, когда очередь оказывается не столь длинной, и тогда беженцам, приехавшим городским транспортом, удастся попасть на прием. Но прежде, чем так повезет, беженцы могут месяцами обивать порог миграционной службы. Многие не выдерживают и оставляют эти попытки.

В самое последнее время после наших жалоб в ФМС России прием беженцев в МС Москвы стали возобновлять на 1-2 часа после обеда — но не для проведения процедуры определения статуса, а для консультирования и решения других вопросов. Так что серьезных изменений в работе этой службы с беженцами пока не произошло.

В МС МО нет таких длинных очередей, прием посетителей ведется в течение всего рабочего дня, но подать ходатайство о признании беженцем или заявление о предоставлении временного

убежища в день первого обращения совершенно невозможно: в лучшем случае дежурный сотрудник назначит беженцу дату приема — обычно через 2-3 месяца, чаще беженцам приходится выслушивать рекомендации прийти позже или один из тех вариантов, о которых речь пойдет ниже.

Проблема очередей в столичных миграционных службах обострилась в 2013 году - с притоком беженцев из Сирии. Чтобы помочь беженцам получить доступ к процедуре обращения за убежищем сотрудники Комитета «Гражданское содействие» стали составлять для них письменные заявления о предоставлении убежища с просьбой назначить дату приема с участием переводчика. По закону, госучреждения обязаны на все письменные обращения граждан в месячный срок давать письменный ответ. Кроме того, копия заявления с отметкой МС о приеме служит доказательством обращения за убежищем и может быть использована в случае привлечения беженца к административной ответственности за нелегальное пребывание в РФ.

В этом втором значении заявления беженцев в некоторых случаях сыграли полезную роль, но на ситуацию с доступом к процедуре — в целом и в каждом конкретном случае - заметного влияния не оказали. На заявления беженцев миграционные службы дают стандартные ответы о том, что в связи с дефицитом услуг переводчиков он/она поставлены в очередь на прием, но, тем не менее, он/она может обратиться в МС в часы приема. Наличие такого ответа ничуть не увеличивает шансы беженца попасть на прием. Вот несколько примеров.

Сириец Х.Х. в августе 2013 года подал в МС МО письменное заявление о намерении обратиться за временным убежищем. В сентябре получил ответ, что для согласования даты подачи заявления о предоставлении временного убежища ему необходимо обратиться в отдел по беженцам в последней декаде октября. Он несколько раз ходил туда, но дату приема ему так и не назначили. В феврале 2014 года Комитет «Гражданское содействие», по просьбе Х.Х., направил жалобу начальнику МС МО. В марте на эту жалобу пришел ответ, в котором Х.Х. рекомендовалось повторно обратиться в отдел по беженцам «для уточнения даты приема». Однако разыскать беженца и известить его об этом ответе мы не смогли: очевидно, он устал ждать и уехал из России, или был депортирован за нелегальное проживание.

Копт из Египта А.П.С. не смог попасть на прием в МС МО и

в декабре 2013 года отправил туда по почте заявление с просьбой назначить ему день приема ходатайства о признании беженцем. На следующий день он пришел с копией заявления в отдел по беженцам, где на его заявлении поставили отметку о его обращении. Затем в течение 8 месяцев он ждал приглашения на прием и, не дождавшись, обратился в Комитет «Гражданское содействие». Комитет направил жалобу в ФМС России, откуда в августе 2014 года было дано указание МС МО «организовать прием» А.П.С.

Сириец А.М. подал в МС Москвы письменное заявление о предоставлении временного убежища в январе 2014 года, на которое получил ответ, что поставлен в очередь на прием. В мае, не дождавшись приглашения, он пришел в отдел по беженцам. Переводчица с арабского сказала ему, что его заявление «устарело» (!), и заставила написать новое. Но, не ожидая вызова, А.М. стал регулярно ходить в миграционную службу, пока в июне у него в конце концов не приняли заявление о предоставлении временного убежища.

Суданец Ю.О.С, не сумев попасть на прием в МС Москвы, в январе 2014 года направил туда письменное заявление о предоставлении временного убежища, указал, что владеет арабским, английским и русским языком, сообщил номер своего телефона. Ответа не получил и в августе 2014 года обратился в Комитет «Гражданское содействие». Только после жалобы Комитета в ФМС России ему позвонили из миграционной службы и пригласили на прием в октябре 2014 года.

Сложившаяся в столичных миграционных службах практика работы с беженцами противоречит регламенту, пункт 11 которого требует от сотрудников миграционных служб вести прием иностранных граждан с 10 до 17 часов, не допускать образования очередей, принимать у них ходатайства о признании беженцем или заявления о предоставлении временного убежища в день обращения, разрешая переносить прием на другой день лишь в случае отсутствия переводчика, членов семьи заявителя, прибывших вместе с ним в РФ, или же удостоверения личности заявителя.

Комитет не раз обращал внимание ФМС России на эти нарушения - ФМС во многих случаях давала указание принять беженцев, но каких-либо заметных изменений в организации работы отделов по беженцам Москвы и области не произошло.

По нашему мнению, проблема очередей вызвана объективными причинами: нехваткой сотрудников, которая в свою очередь,

видимо, обусловлена, недостаточным финансированием. Увеличение числа сотрудников в столичных миграционных службах, безусловно, необходимо. Однако ликвидировать или, по крайней мере, уменьшить очереди в МС Москвы можно было бы и без дополнительных затрат: например, путем увеличения числа дежурных сотрудников, работающих с очередью в первой половине дня, до проведения собеседований. В очереди вместе с желающими обратиться за убежищем стоят люди, пришедшие по другим вопросам: проконсультироваться, получить решения, встать на учет, сняться с учета и т. п. Эти люди также вынуждены по много раз выстаивать очереди, чтобы попасть на прием. 2-3 дежурных сотрудника в первой половине дня могли бы решить эти вопросы, а с теми, кто хочет обратиться за убежищем, провести собеседования после обеда.

Регламент предусматривает возможность консультирования по вопросам убежища по телефону и интернету. Точно так же можно было бы записывать на прием, выделив для работы с записанными по телефону и интернету отдельный день. Это также могло бы привести к уменьшению очередей. Но ни в МС Москвы, ни в МС МО общение с беженцами по телефону и интернету не проводится. В МС Москвы по номеру, указанному в интернете, просто никогда не снимают трубку.

О том, что уменьшить очереди в МС Москвы вполне возможно, свидетельствует и опыт мониторинга работы отдела по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, проводившегося сотрудниками Комитета «Гражданское содействие» в связи с подготовкой настоящего доклада. В присутствии мониторов работа отдела заметно улучшалась: большинство беженцев, стоявших в очереди, попадали на прием, быстро решались технические вопросы (получение решений, справок и др.), из-за которых ранее беженцы приходили в миграционную службу не один раз.

Очереди не только ведут к нарушению права на доступ к процедуре обращения за убежищем, не только пожирают у людей время, они - признак дефицита, а дефицит создает почву для коррупции. Однако руководители МС Москвы и области, как и ФМС России не прилагают заметных усилий, направленных на уменьшение очередей. Это может объясняться двумя причинами: обычным для российских чиновников пренебрежением к людям, или какой-то заинтересованностью в сохранении существующего положения дел.

Отказы в доступе к процедуре обращения за убежищем

«Федеральный закон «О беженцах» не содержит оснований для отказа в приеме ходатайства о признании беженцем (заявления о предоставлении временного убежища) на территории Российской Федерации», - так ФМС России постоянно отвечает на жалобы на отказы беженцам в доступе к процедуре. Тем не менее, беженцам постоянно отказывают. Формы и содержание этих отказов бывают весьма различны: от «дружеского» совета не тратить попусту время — до угроз сдать в полицию и депортировать. Вот наиболее распространенные типы отказов.

Консультации и советы

Сотрудники миграционных служб часто дают беженцам консультации, направленные на то, чтобы отклонить их от обращения за убежищем; обычно беженцу говорят, что нет смысла обращаться за убежищем, так как его все равно не дадут, например, потому что в настоящее время его дают только украинцам (до этого говорили, что статус дают только сирийцам), или потому, что в стране, откуда прибыл беженец, сейчас все нормально (это говорят даже сирийцам). Часто такие консультации даются в вестибюле или в коридоре в качестве неофициального дружеского совета, который выглядит особенно убедительно, если его дает переводчик-соотечественник.

Отказы из-за отсутствия паспорта

Несмотря на то, что отказ в доступе к процедуре обращения за убежищем из-за отсутствия удостоверения личности не имеет законных оснований, а эта процедура включает в себя идентификацию личности беженца, миграционные службы постоянно отказывают в приеме беженцам без паспортов. Издание регламента закрепило эту практику, так как в нем указывается, что при подаче ходатайства о признании беженцем или заявления о предоставлении временного убежища иностранные граждане и лица без гражданства предъявляют удостоверение личности (пункт 24). Вот один из примеров того, к чему это приводит.

Проживающий в Мурманской области беженец из Сирии Ш.Д. имеет российскую семью: жену и трех маленьких детей. Но у него нет паспорта, получить который в настоящее время в по-

сольстве Сирии в РФ практически невозможно. Он хотел обратиться за убежищем, но в УФМС России по Мурманской области потребовали, чтобы сначала миграционная служба в г. Апатиты, где он проживает, установила его личность. Когда это было сделано, миграционная служба Апатит поставила Ш.Д. ультиматум: ему выдается справка об установлении личности на 10 дней, в течение которых он должен съездить в Москву и получить в посольстве паспорт, - в противном случае его выдворяют из РФ. Супруга Ш.Д. позвонила в отдел по беженцам УФМС по Мурманской области: там подтвердили, что примут у ее мужа заявление о предоставлении временного убежища только при условии, если он придет с паспортом. Супруги были в панике. Только после обращения Комитета «Гражданское содействие» в ФМС России и прямого указания ФМС принять у Ш.Д. заявление об убежище, беженец был допущен к процедуре.

***Отказы из-за отсутствия документов,
подтверждающих пребывание в РФ на законном основании***

Отсутствие у беженца визы, миграционной карты, документа о постановке на миграционный учет (регистрации) тоже часто служит мотивом для отказа в доступе к процедуре. Так, в январе 2015 года МС МО из-за отсутствия регистрации отказала в приеме двум молодым сирийцам из Алеппо: А.А.К, 18-ти лет, и В.А., 24 лет.

К сожалению, повод для таких отказов создает статья 4 закона «О беженцах». В ней указывается, что в территориальные органы ФМС России о предоставлении убежища обращаются две категории иностранных граждан: 1. находящиеся в РФ на законном основании, и 2. прибывшие в РФ нелегально. Последние обязаны обратиться за убежищем в течение суток с момента прибытия или, при наличии уважительных причин, в течение более длительного срока.

Как уже говорилось, УВКБ ООН подвергло критике эту норму, и под влиянием этой критики ФМС России выпустило инструктивное письмо № КР-1/6-21242 от 10.11.2008 года. В нем, в частности, указывается, что требование пункта 3 части 1 статьи 4 закона «О беженцах» о суточном сроке обращения за убежищем при нелегальном пересечении границы не распространяется на беженцев, прибывших в РФ легально и впоследствии утративших легальное положение.

При этом беженцам, имеющим визы, сотрудники МС нередко рекомендуют обращаться за убежищем после их окончания.

Отказы с рекомендацией обратиться за убежищем в другом регионе

По закону, беженцы должны обращаться с ходатайствами о предоставлении статуса беженца и заявлениями о предоставлении временного убежища по месту своего пребывания, то есть в том субъекте федерации, где они в данный момент проживают. Поэтому, обнаружив в документах беженца какую-либо связь с другим регионом, сотрудники МС Москвы и МС МО отказывают беженцам в приеме и рекомендуют обращаться за убежищем в этом регионе. Чаще всего поводом для таких отказов служит наличие визы, выданной по приглашению организации или частного лица из другого региона или наличие регистрации в другом регионе. Никакие доводы беженца о том, что фактически он проживает в Москве или Московской области, обычно не помогают.

Бывают и совсем экзотические случаи. В марте 2015 года в МС Москвы обратился за временным убежищем пожилой афганец В.М, который один воспитывает дочь-гражданку РФ. Мать девочки, гражданка России, страдающая алкоголизмом, была лишена родительских прав. Сотрудники МС отказались принять у В.М. заявление о предоставлении временного убежища и рекомендовали обратиться в УФМС по Новгородской области, где прописаны его дочь и бывшая жена. Заявление В.М. было принято в Москве только после жалобы в ФМС России.

Отказы из-за отсутствия документов, подтверждающих проживание в данном регионе

В настоящее время это наиболее распространенный мотив для отказа в доступе к процедуре. От беженцев, без каких-либо законных оснований, требуют принести договор аренды на жилье, в котором они проживают, в противном случае отказывают в приеме.

В марте 2014 года сотрудник МС Москвы во время собеседования с сирийцем К.А. неожиданно прервал процедуру и заявил, что беженец должен подтвердить факт своего проживания по названному им московскому адресу. Через 2 дня К.А. пришел в МС с хозяйкой квартиры, но ее свидетельство не помогло.

В марте 2015 года сотрудники МС МО потребовали предста-

вить договор аренды жилья у сирийца Г. И. Он принес договор, оформленный на имя его соотечественника, с которым он вместе проживает, а также копию паспорта арендодателя, гражданина РФ. Это не устроило сотрудников МС, они сказали, что договор должен быть именно на его, Г.И., имя, и отказали ему в приеме.

Сириец С.А с марта по июнь 2015 года безуспешно пытался подать заявление о предоставлении временного убежища в МС МО. Сначала от него требовали договор аренды жилья - он его представил. Затем сказали, что еще нужна копия паспорта арендодателя. Выполнить это требование С.А не смог: давать иностранцу копию своего паспорта собственника жилья отказалась.

Количество жалоб на отказы такого рода свидетельствует о том, что это не просто — один из стандартных приемов уменьшения числа обращений за убежищем. Складывается впечатление, что сотрудники миграционных служб получили какие-то указания добывать у беженцев документально подтвержденные сведения об их местонахождении. Судя по тому, что на истребование договоров аренды чаще всего жалуются беженцы из Сирии, можно предположить, что эти указания исходят из ФСБ, сотрудники которой проявляют к сирийцам повышенный интерес. Но нельзя исключить и того, что эти указания вызваны стремлением полиции или ФМС повысить показатели привлечения к административной ответственности как иностранцев, так и граждан России, которые предоставляют им жилье.

Отказы в приеме заявлений о продлении временного убежища

Согласно постановлению Правительства № 274 от 9 апреля 2001 г. «О предоставлении временного убежища на территории РФ», лица, получившие временное убежище, за месяц до окончания его срока могут обратиться с заявлением о продлении срока предоставления временного убежища (пункт 12). Однако получить доступ к процедуре подачи заявления о продлении срока временного убежища в столичных миграционных службах почти так же сложно, как и к процедуре первичного обращения за убежищем.

Во-первых, получателям временного убежища обычно не разъясняют необходимость обращения с заявлением о продлении за 1 месяц до окончания его срока, поэтому беженцы его часто пропускают, и сотрудники МС им отказывают в приеме заявления о продлении, хотя ни постановлением Правительства №

274, ни какими-либо иными нормативными документами, такое основание для отказа в приеме заявления не предусмотрено.

Во-вторых, в качестве обязательного условия для приема заявления о продлении срока временного убежища сотрудники МС Москвы требуют документ о регистрации. Сотрудники Комитета «Гражданское содействие» и юристы ПЦ «Мемориал» много раз писали в ФМС России жалобы по поводу таких отказов, и обычно это помогало: из ФМС приходил ответ, где говорилось, что закон «О беженцах» «не содержит оснований для отказа в приеме заявления о продлении срока предоставления временного убежища», «требование сотрудников УФМС России по г. Москве представлять документы о регистрации как условие для принятия» такого заявления «неправомерно», в связи с чем УФМС дано указание «организовать прием и рассмотрение заявления от указанного гражданина» (цитируется письмо ФМС России от 21.11.2014 г. по поводу отказа в приеме заявления у сирийца Х.М.).

Однако в апреле 2015 года на жалобу в ФМС по поводу препятствий, чинимых в МС Москвы в подаче заявления о продлении временного убежища сирийцу Б.М., неожиданно пришел ответ противоположного содержания. В жалобе указывалось, что когда Б.М. пришел в МС, чтобы подать такое заявление за 3 недели до окончания срока временного убежища, ему сказали, чтобы он приходил позже и с документом о регистрации. В ответном письме от 6 апреля 2015 года за подписью начальника Управления по вопросам гражданства В.Л.Казаковой говорилось, что Б.М. обратился за убежищем позже положенного срока и что требование представить документ о регистрации (миграционном учете) законно, так как лица, получившие временное убежище обязаны вставать на миграционный учет.

Комитет был вынужден возразить В.Л.Казаковой, что лица, получившие временное убежище, не обращаются с заявлением о продлении по уважительной причине: из-за того, что сотрудники МС не предупреждают их об этом, - а также обратить ее внимание на то, что ее ответ противоречит неоднократным разъяснениям ФМС России о том, что отказывать в приеме заявления о продлении срока временного убежища из-за отсутствия документа о регистрации незаконно.

3 июня 2015 года В.Л.Казакова ответила на возражения Комитета, что в случае отказа в приеме заявления о продлении временного убежища, заявители должны своевременно подать его

в письменном виде через канцелярию органа ФМС, приложив копию документа о постановке на миграционный учет. Таким образом, начальник Управления по вопросам гражданства ФМС России подтвердила требование о представлении документа о регистрации, которое ранее называла незаконным.

Отказы в приеме повторных обращений за убежищем

В России нелегально проживает большое число беженцев, ранее получивших отказы в убежище (часто необоснованные) и в то же время опасющихся возвращаться в страну происхождения. За годы проживания в России многие утратили связи со своими странами, некоторые - обзавелись российскими семьями. Повторное обращение за убежищем в РФ является для них единственным выходом.

Закон «О беженцах» не содержит запрета на повторные обращения за статусом беженца и временным убежищем, но территориальные миграционные службы часто не принимают такие обращения, а иногда и сопровождают отказ угрозами вызвать полицию или миграционный контроль и депортировать.

Добиться повторного приема ходатайства о признании беженцем или заявления о предоставлении временного убежища можно, заручившись поддержкой ФМС России. Но понятно, что просьбу о приеме повторного обращения за убежищем необходимо серьезно мотивировать. Ссылаться на некачественность прежних решений бесполезно, на это у ФМС всегда есть сильный контраргумент: не был согласен с решением - мог обжаловать, не обжаловал — сам виноват, обжаловал и суд отказал - значит, решение миграционной службы, подтвержденное судом, было правильным.

Единственный довод, способный убедить ФМС России в необходимости приема повторного обращения за убежищем, это появление в деле беженца новых обстоятельств: это может быть возникновение новых угроз в стране происхождения, получение документов, подтверждающих старые угрозы, изменение личных обстоятельств беженца, создающее для него риск преследования в случае возвращения на родину, решение Европейского суда по правам человека о запрете на высылку из РФ и др.

Однако и согласие ФМС России на прием повторного обращения за убежищем не является гарантией получения доступа к процедуре.

В октябре 2013 года Комитет обратился в ФМС России с просьбой повторно принять заявление о предоставлении временного убежища у афганца Х.Д.М. в связи с появлением новых угроз для него на родине. В ФМС России согласились с нашими доводами и дали указание МС МО принять у него заявление об убежище.

В середине декабря Х.Д.М. вызвали в отдел по беженцам областной службы, но в приеме отказали. Комитет сообщил об этом в ФМС России, оттуда пришел странный ответ о том, что Х.Д.М. в МС МО не обращался. В феврале 2014 года Х.Д.М. с женой и двумя малолетними детьми пришел в отдел по беженцам в сопровождении юриста ПЦ «Мемориал» Е.Раевой - и вновь принят не был. На следующий день в миграционную службу с этой семьей пошла заместитель председателя Комитета «Гражданское содействие» Е.Буртина. Ей удалось убедить начальника отдела А.И.Муравьева принять у этой семьи заявление о предоставлении временного убежища, но он решил, что сначала заявление примут у жены Х.Д.М., которая ранее не обращалась за убежищем, а потом и у него самого.

В марте 2014 года супруга Х.Д.М. подала заявление о предоставлении временного убежища, в июне ей и ее детям было предоставлено убежище - на 11 месяцев. Но у самого Х.Д.М. заявление так и не приняли, пока по жалобе Комитета ФМС России в октябре 2014 года — уже в третий раз — не дала соответствующее поручение МС МО. Таким образом, миграционная служба целый год саботировала исполнение распоряжения ФМС России о приеме у беженца повторного заявления об убежище.

Задержание в момент обращения за убежищем

На приеме в Комитете «Гражданское содействие» беженцы не раз рассказывали, что сотрудники отделов по беженцам столичных миграционных служб при обращении за убежищем угрожали им депортацией. К сожалению, это не пустые угрозы.

В марте 2011 года гражданин Афганистана Р.И.С. в сопровождении адвоката ПЦ «Мемориал» Э.Таубулатова обратился в МС Москвы с ходатайством о признании беженцем. Ранее Р.И.С. несколько лет проживал в России в качестве трудового мигранта и в 2007 году был выдворен за нарушение правил пребывания. Вернувшись в Кабул, стал работать репортером в местных газетах и спустя некоторое время стал объектом преследования за свою профессиональную деятельность. Поскольку 5-летний срок

запрета на въезд в Россию еще не закончился, он был вынужден вернуться в Россию нелегально.

В ходе собеседования в МС Москвы Р.И.С. сообщил о своем выдворении. Это сообщение вызвало у специалиста МС замешательство, для решения вопроса о дальнейшей работе с посетителем была привлечена ВРИО начальника отдела М.Г.Капустина, которая предупредила Э.Таубулатова, что после опроса заявителя вызовет иммиграционный контроль для направления его подзащитного на выдворение. Таким образом, руководитель отдела МС Москвы открыто заявила о намерении нарушить часть 1 статьи 10 закона «О беженцах», защищающую лиц, ищущих убежище, от высылки. Адвокат счел за благо увести Р.И.С. из офиса МС и решился вновь пойти с ним туда только после получения твердых гарантий со стороны ФМС России, что при обращении за убежищем Р.И.С. не будет направлен на выдворение. (Однако МС Москвы все же сделало это позже, когда Р.И.С. пришел получать решение об отказе во временном убежище).

Как показывает этот случай, для беженцев, в отношении которых в России выносилось решение о выдворении, существует реальная опасность задержания с целью выдворения в момент обращения в органы ФМС за убежищем.

Однако такая опасность существует не только для них. Нам известен случай, когда беженец из Судана О.А.О, не имевший никаких административных взысканий, при первичном обращении за убежищем в отдел по беженцам МС Москвы был задержан и направлен на выдворение. К счастью, О.А.О успел сообщить адвокату о своем задержании. Адвокат ПЦ «Мемориал» И.Бирюкова на следующий день в Измайловском районном суде г. Москвы сумела убедить судью в неправомерности действий сотрудников МС. Это произошло в феврале 2014 года.

Вероятно, подобные случаи довольно редки. Тем не менее, слухи о них, распространяясь в среде беженцев, дают большой психологический эффект, отбивая у многих желание обращаться за убежищем. Возможно, этот эффект и является целью подобных акций.

Коррупция

В докладе, посвященном системе убежища в России, невозможно обойти тему коррупции — в том числе в разделе, посвященном доступу к процедуре обращения за убежищем. О корруп-

ции как условия доступа к процедуре постоянно говорят беженцы. Нам известны имена некоторых вымогателей, их «тарифы», механизм вымогательства и передачи взяток. Более того — нам известны имена некоторых беженцев, получивших статус беженца и временное убежище за взятки, — причем от них самих. У нас есть масса информации и некоторые косвенные «улики», но нет прямых доказательств, а без этого ни привлечь вымогателей к ответственности, ни даже обнаружить эти сведения, не повредив нашим информаторам-беженцам, мы не можем. Остается только дать некоторое общее описание проблемы.

Выше мы говорили о наиболее распространенных типах отказов в доступе к процедуре. Необходимо добавить, что во многих случаях эти отказы используются как механизм давления на беженца с целью получения взятки. Предъявляя беженцу различные, подчас невыполнимые для него требования, сотрудники МС готовят его к тому, чтобы он понял: нет другого выхода, кроме как заплатить. Или под различными предложениями и даже без предложения бесконечно откладывают прием.

Вот история одного из сирийских беженцев, который пытался подать заявление о предоставлении временного убежища в МС Москвы.

Сначала он подал в МС заявление с просьбой назначить ему день приема с участием арабского переводчика, написанное в Комитете «Гражданское содействие». Через четыре месяца его вызвали в отдел по беженцам, сказали, что в его заявлении указан неверный адрес (это был адрес «Гражданского содействия»), велели найти другой. Через неделю пришел с другим адресом. Сказали, что нужен телефон хозяина квартиры, беженец его не знал, но через неделю пришел с номером телефона. Переводчица сказала, что сейчас она занята и что ему нужно прийти в другой день.

В течение двух месяцев беженец ходил в миграционную службу каждую неделю. Потом почти два месяца ходил каждый день. Наконец переводчица дала ему номер своего телефона: «Позвони мне, скажу, когда прийти». Он позвонил, и она попросила у него 30 тысяч рублей. Беженец ответил, что таких денег у него нет. Переводчица согласилась сбросить 5 тысяч. Он отказался платить и опять стал ходить в миграционную службу каждый день. Наблюдал такую картину: переводчица выходит из кабинета и спрашивает: «Кто говорил со мной по телефону?». Тех, кто под-

нял руки, вызывает в кабинет, остальным говорит, чтобы приходили на следующий день. Еще он заметил, что в миграционную службу часто приходит сириец и заносит в кабинет, где ведется прием, по несколько паспортов.

В конце концов, наш беженец «достал» сотрудников МС - его вызвали на прием. Какой-то человек зашел перед ним, сказав, что у него только один вопрос. Беженец разозлился, стал кричать, возмущаться. Переводчица сказала ему: «Покричи, покричи, пока тебя не заберут и не посадят». И отнесла документы того человека в кабинет, где берут отпечатки пальцев. Он стал ее стыдить. Она только посмеялась над ним. Во временном убежище ему отказали.

Рассказ упрямого сирийца обнажает механизм вымогательства, ключевой фигурой которого — по крайней мере, на начальном этапе — обычно является переводчик. Но этот рассказ был записан более года назад. С тех пор в два с лишним раза выросли «тарифы», а в коррупционной цепочке появились дополнительные звенья. Раньше переводчики и даже некоторые специалисты миграционных служб сами вступали в переговоры с беженцами о взятках. В последнее время они стали осторожнее — действуют через посредников, никак не связанных с МС, а потому и не подлежащих ответственности за вымогательство. В некоторых случаях роль таких посредников выполняют представители диаспор.

По нашим наблюдениям, не все группы беженцев служат объектом вымогательства. Определенно не требуют денег за доступ к процедуре и предоставление убежища у граждан Украины, находящихся на особом положении. Довольно редко жалуются на вымогательство со стороны персонала отделов по беженцам африканцы. Зато афганцы и сирийцы убеждены, что получить убежище в РФ можно только за деньги.

Почему объектом вымогательства при обращении за убежищем являются преимущественно эти группы? Возможно, тут имеют значение два взаимосвязанных фактора: наличие устойчивой диаспоры и платежеспособность.

Афганская община начала формироваться еще в советские времена, это самая старая, самая большая и самая организованная из диаспор выходцев из Дальнего Зарубежья. Сирийская диаспора моложе и малочисленней, но в ее составе, как и в афганской, много людей, занятых в бизнесе, а значит — не бедных.

Диаспоры всегда заинтересованы в том, чтобы иметь хорошие

отношения с чиновниками, поэтому служат удобным средством налаживания коррупционных связей. В то же время состоятельные члены общины могут помочь (разумеется, небескорыстно) расплатиться с чиновниками неимущим соотечественникам, поставив их таким образом в зависимое положение.

«Расцвет» коррупции в последние годы был связан с массовым обращением за убежищем граждан Сирии — в основном трудовых мигрантов из г.Алеппо, работавших в многочисленных швейных мастерских Подмосковья и ставших в результате событий на родине «беженцами на месте», а также их родных и знакомых, бежавших от войны. В конце 2012 года ФМС России дала своим территориальным органам какой-то сигнал о возможности предоставления сирийцам временного убежища. Впервые за многие годы у взяточников в терорганах ФМС появился не штучный, а массовый «товар». По рассказам беженцев, переводчица с арабского в МС Москвы в то время прямо говорила, что предоставление убежища - «услуга платная».

По российским законам, единственный способ уличить и привлечь взяточника к ответственности — дать ему «контролируемую взятку». Но никто из беженцев не решался вступить в борьбу с миграционной службой. В то же время безучастно наблюдать за происходящим Комитет «Гражданское содействие» не мог. В октябре 2013 года Комитет направил начальнику МС Москвы О.Е.Кирилловой письмо, в котором открыто сообщил о коррупции в подведомственном ей отделе по беженцами и просил ее пресечь. Это письмо привело сотрудников отдела в бешенство. В Комитет позвонил начальник отдела Ю.А.Евдокимов и грозил обращением в суд за клевету. Сотрудница Комитета ответила: «ОК. Встретимся в суде». Но вызова в суд не последовало, а из МС пришел короткий ответ с рекомендацией обращаться в правоохранительные органы. Так что обращение к руководству МС не дало результата.

В 2014 году позиция ФМС России в отношении предоставления убежища сирийцам изменилась (несмотря на заверения в обратном): им стали отказывать в предоставлении и продлении убежища. В Комитет начали приходить беженцы с решениями МС Москвы об отказе в продлении срока временного убежища, среди которых было много беженцев, проживающих в Московской области. Оказалось, что сотрудники московской службы - в нарушение закона и вопреки своему обыкновению использо-

вать любой повод для направления беженцев в другие регионы — в массовом порядке принимали заявления о предоставлении убежища у граждан Сирии, проживающих в Подмосковье. По рассказам беженцев, их целыми группами водили в МС Москвы работодатели, сами обо всем договаривались, а затем вычитали довольно значительную сумму из их зарплат. Они же получали их свидетельства о предоставлении временного убежища. Смысл этих фактов очевиден.

Доступ к процедуре в других регионах России

Ситуация с доступом к процедуре обращения за убежищем в других регионах России выглядит по-разному. В некоторых регионах, по информации юристов Сети «Миграция и Право» ПЦ «Мемориал» проблем с доступом к процедуре нет: так обстоят дела, например, в Воронеже и Владивостоке. В других местах, например, Тамбове, Брянске, Калуге - доступ затруднен из-за больших очередей. В некоторых регионах, например в Краснодаре и Благовещенске, к процедуре допускаются только граждане Украины, а в Санкт-Петербурге - только беженцы из Украины, имеющие в северной столице близких родственников. В Ростове-на-Дону и Смоленске обращение в местную МС за убежищем может закончиться привлечением к административной ответственности и выдворением.

Почти везде преодолеть барьеры на пути к процедуре обращения за убежищем можно только с помощью адвокатов. В Иваново, благодаря упорной работе адвоката И.Соколовой, начали допускать к процедуре сирийцев и предоставлять им убежище, так что они стали переезжать в Иваново из соседних областей, чтобы получить убежище.

В Благовещенске беженцев из КНДР принимают только в сопровождении адвоката Л.М.Татарец и с письмами УВКБ ООН о том, что планируется их переселение в третью страну.

Сведений о том, какое влияние оказывает коррупция на доступ к процедуре за пределами столичного региона, у нас нет. Исключение составляет Дагестан.

В апреле 2014 года в Махачкале побывал волонтер Комитета «Гражданское содействие» сирийский журналист Муиз Абу Алджадаел, проживающий в Москве. Это - известный среди сирийцев человек, к нему со своими проблемами обращаются многие

соотечественники, находящиеся в России. Муиз поехал в Махачкалу после того, как оттуда поступил тревожный сигнал о готовящейся высылке сирийцев.

Проживающие в Махачкале граждане Сирии пожаловались Муизу Абу Алджадаел, что местная МС не принимает у них заявления о предоставлении убежища, а в тех редких случаях, когда беженцам все же удается подать заявление, им отказывают, и 5 человек уже приговорены к выдворению. Соотечественники также сообщили Муизу, что в Махачкале действует посредник, который предлагает за 30 тысяч рублей решить вопрос с получением временного убежища.

Муиз Абу Алджадаел встретился в УФМС России по Республике Дагестан с начальником отдела по вопросам трудовой миграции, содействия интеграции, переселенцев и беженцев Имамагомедовым И.Ш. Последний сказал, что проблем с доступом сирийцев к процедуре получения убежища в Дагестане нет, но сирийцы сами не обращаются за убежищем.

На следующий день в МС в сопровождении Муиза Абу Алджадаел пришли 35 граждан Сирии с письменными заявлениями о желании получить убежище в РФ. 16 человек были пропущены охраной в помещение МС вместе с Муизом и подали свои заявления в канцелярию. После этого охранник вывел Муиза из помещения МС, обвинив его в том, что он кричал на начальника отдела, с которым Муиз в этот день даже не встречался. Остальным гражданам Сирии подать заявления не удалось. При этом рядом с группой сирийцев, стоявших у офиса МС крутился посредник. Ссылаясь на то, что Муиза выгнали из МС, он объяснял беженцам, что помочь им в получении убежища может только он — за деньги.

По результатам этой поездки Комитет направил в ФМС России несколько писем с просьбой навести порядок в работе миграционной службы Дагестана с беженцами. К этим письмам был приложен список беженцев из 33 человек (не считая детей), желающих обратиться за убежищем. На это из ФМС ответили, что «в действиях сотрудников УФМС по Республике Дагестан нарушений законодательства Российской Федерации не выявлено» (письмо № МС-3/39485 от 22.07.2014 года за подписью начальника Управления ФМС России по вопросам гражданства В.Л.Казаковой). Ни один из граждан Сирии, о которых мы сообщили в ФМС, не был допущен к процедуре обращения за убежищем.

2.3. Доступ к процедуре из мест принудительного содержания

Закон «О беженцах» не содержит оснований для отказа в приеме ходатайств о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища у лиц, находящихся в местах лишения свободы. Пункт 1 части 1 статьи 5 предусматривает возможность отказа в рассмотрении ходатайств о признании беженцем по существу лицу, в отношении которого возбуждено уголовное дело на территории РФ, но уже после приема у него ходатайства и его предварительного рассмотрения. В отношении приема заявлений о предоставлении временного убежища такого ограничения нет. Точно также нет запрета на прием ходатайств о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища от лиц, привлеченных к ответственности за административные правонарушения и содержащихся в СУВСИГ, находящихся в настоящее время в ведении ФМС России.

Судя по статистике ФМС России (см. таблицу № 4), обращения за убежищем из мест принудительного содержания есть, но эта статистика отражает только обращения с подачей ходатайств о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища по установленной форме с проведением командированным в СИЗО или СУВСИГ сотрудником МС опроса по анкете и индивидуального собеседования. Обращения лиц, которые выразили свое желание обратиться за убежищем в какой-то иной форме и не дождавшиеся визита специалиста МС из отдела по беженцам, статистика ФМС не отражает.

Таблица № 4

	2010	2011	2012	2013	2014
Обратившиеся за статусом беженца	35	60	84	70	88
Обратившиеся за временным убежищем	6	12	18	30	50

По данным опроса юристов ПЦ «Мемориал», работающих в различных регионах России, без помощи адвоката обращение за

убежищем из мест лишения свободы невозможно. Тут есть три проблемы.

Во-первых, администрации многих СУВСИГов, в отличие от СИЗО, отказываются принимать и передавать по назначению заявления лиц, желающих обратиться за убежищем. Причем ситуация заметно ухудшилась после того, как спецприемники и Центры содержания иностранных граждан, находившиеся в ведении МВД, стали СУВСИГаами и перешли в подчинение ФМС России. Поэтому без помощи адвоката находящиеся там лица часто просто не могут направить в МС заявление о намерении обратиться за убежищем.

Во-вторых, получив тем или иным способом такое заявление руководство МС вовсе не торопится направлять в места принудительного содержания специалиста для приема ходатайства о статусе беженца или заявления о временном убежище. А фактор времени играет в этих случаях важную роль - особенно для лиц, приговоренных к выдворению, так как процедура исполнения постановления о выдворении идет своим чередом. Зафиксированный МС факт обращения за убежищем может использоваться для обжалования постановления о выдворении. После приема ходатайства о статусе беженца или заявления о временном убежище и выдачи свидетельства/справки о рассмотрении ходатайства/заявления можно добиваться приостановления исполнения вступившего в силу постановления о выдворении и освобождения заявителя. Без контроля со стороны адвоката направление специалиста МС в СУВСИГ для приема ходатайства/заявления об убежище может либо вообще не состояться, либо затянуться надолго и потерять смысл: постановление о выдворении будет исполнено.

Третья проблема — отсутствие механизма прекращения исполнения постановлений о выдворении в связи подачей ходатайств/заявлений об убежище. Хотя закон «О беженцах» дает гарантию невысылки с момента обращения за убежищем, прием ходатайства/заявления об убежище сам по себе не ведет к прекращению исполнительного производства по выдворению заявителя. Ни ФМС, ни служба судебных приставов не несут ответственности за обеспечение гарантий невысылки лиц, ищущих убежище. Кроме того, законом не определена подсудность дел о приостановлении или прекращении исполнения постановлений о выдворении, так что даже адвокатам бывает непросто остановить высылку лиц, ищущих убежище, в отношении которых имеется вступившее в силу постановление о выдворении.

2.4. Доступ к процедуре на границе

Закон «О беженцах» предусматривает возможность обращения за убежищем прямо на границе в орган пограничной службы или в отдел полиции, как для беженцев, прибывших в Россию легально, так и для тех, кто вынужденно пересек границу нелегально.

Для въехавших легально эта норма неактуальна, они обычно обращаются за убежищем в территориальные органы ФМС России.

Те, кто пересек границу нелегально и смог беспрепятственно проникнуть вглубь территории России, также обычно обращаются за убежищем в органы ФМС. В этом случае они, как правило, не могут выполнить требование закона об обращении за убежищем в суточный срок. Но закон предусматривает возможность продления этого срока при наличии обстоятельств, препятствующих обращению за убежищем в течение суток. В упоминавшемся выше инструктивном письме ФМС России № КР-1/6-21242 от 10.11.2008 года разъясняется, что таким обстоятельством может быть «дезориентация заявителя в новой стране и незнакомой обстановке, обусловленная его неграмотностью, незнанием русского языка и российского законодательства, в частности, существующих требований к срокам обращения с ходатайством о признании беженцем». В то же время длительное нелегальное пребывание в РФ без обращения за убежищем ФМС России рекомендует учитывать при рассмотрении ходатайств о признании беженцем как обстоятельство, которое может поставить под сомнение искренность намерений заявителя.

Для тех, кто был задержан пограничниками за пересечение границы с нарушением российского законодательства, обращение в погранслужбу — единственная возможность обращения за убежищем, которой они обязаны воспользоваться в течение суток, а при наличии уважительных причин — в более длительный срок. По закону, пограничники обязаны принимать ходатайства о признании беженцем и в течение трех дней передавать на рассмотрение в территориальный орган ФМС России. Однако на практике события развиваются обычно по одному из следующих сценариев.

Сценарий 1: «Катись, откуда пришел». Если беженец прилетел самолетом, его не впускают в страну, задерживают в транзитной зоне аэропорта и отправляют ближайшим рейсом туда, откуда

он прилетел. С 2008 года пункты иммиграционного контроля в транзитной зоне ликвидированы, и теперь беженцы могут обращаться за убежищем только к пограничникам, но их обращения зачастую игнорируются. Если сам беженец или его родственники смогут сообщить о его прибытии в Представительство УВКБ ООН или в какие-то правозащитные организации, есть шанс, что им удастся привлечь внимание ФМС России к его ситуации, и в транзитную зону будет направлен специалист территориального органа ФМС для приема у беженца заявления о предоставлении убежища. В транзитной зоне при отсутствии элементарных удобств ему придется ожидать решения о предоставлении убежища. Если оно окажется положительным, после получения свидетельства о предоставлении временного убежища, его, наконец, впустят в страну. Но для этого тем, кто ему помогает, придется еще преодолеть сопротивление погранслужбы, поскольку свидетельство о предоставлении временного убежища не относится к числу документов, позволяющих пересекать государственную границу РФ.

Однако такое развитие событий — большая редкость. Чаще беженцев отправляют обратно, не давая им возможности обратиться за убежищем.

В начале января 2014 года в московский аэропорт «Внуково» прилетел гражданин Сирии А.З. с намерением обратиться за убежищем. Пограничники обнаружили несоответствие между его визой и целью прибытия (непонятно, каким образом, так как объясниться с ним из-за незнания арабского языка пограничники не могли) и задержали в транзитной зоне для отправки обратным рейсом в Дамаск. А.З. пытался по-арабски объяснить, что хочет обратиться за убежищем, но тут пограничники его не поняли. Его встречал брат, которому А.З. с чужого мобильного смог сообщить о случившемся. По его словам, во «Внуково» в аналогичном положении находятся еще трое его соотечественников. Узнав обо всем этом от брата А.З., Комитет связался по телефону с сотрудниками погранслужбы и поста миграционной службы аэропорта, убеждая их вступить в контакты между собой для оказания А.З. и трем другим беженцам помощи в обращении за убежищем. Но безуспешно: все четверо были ближайшим рейсом отправлены в Сирию.

Сценарий 2: «А посиди-ка, братец!». Беженца задерживают и привлекают к уголовной ответственности за незаконное пере-

сечение границы (ст. 322 УК РФ), помещают в СИЗО, где он проводит несколько месяцев до суда. Если беженцу удастся в СИЗО подать ходатайство о признании беженцем, то, в соответствии со пунктом 1 части 1 статьи 5 закона «О беженцах», он в течение 5 дней получает отказ в рассмотрении ходатайства по существу. Суд обычно выносит наказание в виде лишения свободы на срок, не превышающий время, фактически проведенное нарушителем в СИЗО. Из зала суда беженец либо выходит на свободу и получает возможность обратиться за убежищем в тероргане ФМС, либо доставляется в транзитную зону аэропорта, откуда был отправлен в СИЗО. И тогда события начинают развиваться по первому сценарию с той лишь разницей, что, проведя несколько месяцев за решеткой, беженцы, как правило, больше не стремятся получить убежище в РФ и предпочитают вылететь в какую-то другую страну (если есть возможность) или даже вернуться на родину.

Сириец А.М.А. в августе 2014 года был задержан в московском аэропорту Шереметьево с поддельным паспортом, и его отправили в СИЗО. В декабре Химкинский городской суд изменил ему меру пресечения на освобождение под залог в размере 200 000 рублей, но вместо тюремной камеры он оказался в транзитной зоне аэропорта. В марте 2015 года суд признал его виновным в попытке незаконного пересечения границы, но с учетом его раскаяния и содержания в СИЗО, освободил от наказания. Сразу после этого А.М.А. улетел в Турцию. Находясь в СИЗО, А.М.А. с помощью адвоката направил в МС МО заявление о намерении обратиться за убежищем. МС отреагировала на это заявление уже после того, как А.М.А покинул Россию.

Для беженцев из таких стран как КНДР и Узбекистан возможно и еще более драматическое развитие событий.

В апреле 2013 года беженец из КНДР NN нелегально перешел из Китая в Россию в районе Благовещенска, сам сдался пограничникам и пытался объяснить, что просит убежища. Против NN возбудили уголовное дело, поместили его в СИЗО. Там NN объявил голодовку, чтобы у него приняли заявление об убежище. Специалисты МС посетили его в СИЗО, приняли у него ходатайство о признании беженцем и тут же отказали в рассмотрении ходатайства по существу. Поскольку у NN не было документов, следовательно, чтобы установить его личность, направил запрос в Генконсульство КНДР в Хабаровске. Оттуда прислали новенький паспорт на его имя и запрос на его выдачу КНДР.

В июле 2013 года Благовещенский городской суд назначил NN символическое наказание и освободил из-под стражи. Но у здания суда его уже поджидали сотрудники корейских спецслужб. Адвокат Л.М.Татарец сумела незаметно вывести NN из здания и спрятала у знакомых, а затем отправила в Москву. Так адвокату удалось спасти беженца от похищения.

2.5. Доступ к процедуре для граждан Украины

Ситуация с доступом к процедуре беженцев из Украины носит специфический характер, поэтому о ней следует сказать отдельно.

Российские власти заявили о готовности принимать украинских беженцев еще до начала их массового исхода. Прием и оказание помощи этим беженцам действительно были организованы в беспрецедентных масштабах. Для них были созданы сотни пунктов временного размещения (ПВР), предоставлялось питание, оказывалась медицинская и иная помощь. Налажен прием заявлений об убежище прямо в ПВР-ах или в районных отделах территориальных органов ФМС России, чего раньше никогда не было. В результате на 1 декабря 2014 года временное убежище получили 223407 граждан Украины и еще 218 человек были признаны беженцами (в основном, военнослужащие батальона «Беркут», сотрудники прокуратуры и т. п.), в то время как среди выходцев из всех других стран в 2014 году лишь 13 человек получили статус беженца и 1763 человека - временное убежище.

Тем не менее, многие украинские беженцы также столкнулись с проблемами в доступе к процедуре. Первоначально эти проблемы сводились к длинным очередям в миграционных службах. Чтобы справиться с потоком украинских беженцев МС Москвы открыла для их приема отдельный офис, а МС МО выделила специальных сотрудников. В МС Москвы для ускорения процедуры беженцам из Украины стали раздавать анкеты на руки для самостоятельного заполнения, чего никогда не делалось в отношении других беженцев, и назначать им дату приема с заполненной анкетой. Сначала эта дата назначалась через 2-3 месяца, а затем отодвигалась все дальше и дальше, и в июле 2014 года беженцам уже назначался прием в апреле 2015 года.

22 июля 2014 года Правительство РФ издало два разнонаправленных акта: постановлением № 690 была серьезно упрощена процедура предоставления временного убежища гражданам Украины, которую было разрешено проводить в течение 3 дней (а не 3 месяцев, как предусматривает закон «О беженцах»), а постановлением № 691 были утверждены квоты для субъектов федерации по приему и размещению украинских беженцев. При этом для Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Ростовской области, Чеченской Республики, Крыма и г. Севастополь была установлена «нулевая» квота.

После издания этих постановлений в МС Москвы и МС МО прием новых беженцев с Украины был прекращен. Специальный офис МС Москвы еще несколько месяцев продолжал работать, но там беженцам лишь сообщали о квоте и рекомендовали обращаться за убежищем в других регионах страны или воспользоваться программой переселения соотечественников, действующей также в других регионах. Тем, кто успел подать заявления о предоставлении временного убежища до 1 августа 2014 года, убежище было предоставлено, а у тех, кому только выдали анкету, заявления принимать перестали. Многие из них узнавали об этом лишь через несколько месяцев, придя в миграционную службу в назначенный день, или косвенным образом — от знакомых. До этого момента они спокойно ждали приема и ничего не предпринимали для урегулирования своего правового положения в РФ. Фактически эти люди были обмануты.

Прекращение приема ходатайств и заявлений об убежище в столичном регионе было лишено законных оснований. Статья 14 закона «О беженцах» разрешает правительству устанавливать региональные квоты на размещение признанных беженцев и лиц, получивших временное убежище, а также определять места размещения лиц, ищущих убежище, прибывших в экстренном массовом порядке. Но эта статья не отменяет норму пункта 4 части 1 статьи 4 того же закона о том, что обращение по вопросу предоставления убежища происходит по месту пребывания иностранного гражданина на территории РФ. Эта статья предусматривает право иностранных граждан обратиться за убежищем по месту пребывания и обязанность территориального органа миграционной службы обеспечить реализацию этого права.

Воспользоваться рекомендациями специалистов МС выезжать в другие регионы могли не все беженцы. Одни проживали

в Москве и Московской области у родственников или знакомых, другие нашли работу, некоторые поступили на учебу в вузы. Бросить жилье, работу, учебу и ехать в какой-то другой регион, где пришлось бы опять начинать жизнь с нуля, эти люди естественно не могли.

В сентябре 2014 года в Московскую область к дочери приехали престарелые супруги К-вы из Горловки. Мужчина приехал без паспорта, который сгорел при пожаре во время боевых действий. Без паспорта К-ва не поставили на миграционный учет, не приняли документы на получение разрешения на временное проживание, не оказывали ему бесплатную медицинскую помощь. В то же время обратиться за временным убежищем из-за нулевой квоты К-вы не смогли. Только после жалобы Комитета в ФМС России, у К-вых приняли заявления о предоставлении временно-убежища.

Попыткой исправить эту ситуацию, хотя не совсем последовательной, стало постановление Правительства № 1036 от 09.10.2014 года, в котором было указано, что временные правила, утвержденные постановлением № 690, не распространяются на лиц, подавших заявление о предоставлении временного убежища на территории Московской области и г. Москвы, за исключением лиц, проживающих в жилых помещениях на территории указанных субъектов Российской Федерации у родственников (родители, дети, дедушки, бабушки, внуки, братья, сестры) - граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право на проживание в Российской Федерации.»

Таким образом, во-первых, из этого постановления следовало, что у граждан Украины, проживающих в столичном регионе, следует принимать заявления о предоставлении временного убежища не в соответствии с временными правилами, а обычным порядком, в соответствии со статьей 12 закона «О беженцах» и постановлением Правительства № 274 от 09.04.2001 года, а во-вторых, что заявления о предоставлении временного убежища граждан Украины, проживающих в Москве и области у близких родственников, надо рассматривать в соответствии с этими временными правилами, то есть в упрощенном порядке. Однако постановление не касалось других регионов с «нулевой» квотой.

На практике это привело к тому, что в МС Москвы и МС МО стали принимать заявления о предоставлении временного убе-

жища только у граждан Украины, проживающих в Москве и области у близких родственников, а остальным по-прежнему рекомендовали выезжать в другие регионы.

Но дело не только в практике: позиция ФМС России также была неустойчивой и противоречивой. После издания постановления № 1036 в ответах ФМС России на ходатайства Комитета о приеме заявлений о предоставлении временного убежища у тех или иных граждан Украины в столичном регионе продолжали фигурировать ссылки на «нулевую» квоту и право украинских беженцев обращаться за убежищем в любом другом субъекте РФ.

Такой ответ, например, был получен в отношении 24-летнего уроженца Украины А.Д., проживающего в Московской области с 10 лет, состоящего в гражданском браке с гражданкой России, москвичкой (брак не зарегистрирован из-за отсутствия паспорта у А.Д.) и имеющего в этом браке новорожденного ребенка.

В связи с этим Комитет в ноябре 2014 года направил руководителю ФМС России К.О.Ромодановскому письмо с развернутым обоснованием незаконности практики отказов гражданам Украины в доступе к обращению за убежищем в регионах с «нулевой» квотой. В ответном письме от 13 января 2015 года заместитель руководителя ФМС Н.М.Сморозин сообщил, что в территориальные органы ФМС России в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге и Ленинградской области направлены указания о «недопущении необоснованных отказов» при обращении граждан Украины по вопросам убежища.

Тем не менее, украинские беженцы продолжают сталкиваться с отказами в доступе к процедуре в столичном регионе.

Гражданка О.М. с матерью и ребенком приехала из Донецкой области в Московскую область к мужу, который выехал в Россию на заработки до начала конфликта. После приезда семьи муж О.М. попал в больницу с серьезным заболеванием. Семья О.М. хотела в МС МО подать заявление о предоставлении временного убежища, но им отказали и предложили ехать в другой регион. В ответ на жалобу Комитета ФМС России дала поручение МС МО принять у семьи О.М. заявления о предоставлении временного убежища. В июне 2015 года О.М. пришла с письмом ФМС России в МС МО. Там ей сказали, что поручения ФМС не получили и предложили прийти в ноябре.

В МС Москвы гражданам Украины, желающим обратиться за убежищем, рекомендуют прочитать информацию на стенде, где,

в частности, висит не совсем грамотное объявление, напоминающее гражданам Украины о «нулевой» квоте и рекомендующее тем из них, у кого в Москве проживают близкие родственники, обращаться за временным убежищем в этот же самый отдел в часы приема (см. приложение 3).

2.6. Проблема доступа к процедуре: позиция ФМС России

Как показывает предыдущее изложение, в России существуют очень серьезные проблемы с доступом к процедуре обращения за убежищем. Как можно оценить масштабы недопуска, какая часть лиц, желающих обратиться за убежищем, не может получить доступ к процедуре?

В рамках подготовки настоящего доклада Комитет планировал проводить мониторинг работы отделов по беженцам МС Москвы и МС МО, главной целью которого был сбор данных о соотношении количества лиц, получивших и не получивших доступ к процедуре обращения за убежищем. Для этого предполагалось в течение рабочего дня наблюдать за работой отделов по беженцам и проводить короткий анонимный опрос посетителей.

Однако сотрудники Комитета при попытке проведения мониторинга столкнулись не только с яростным сопротивлением со стороны руководителя отдела по беженцам МС Москвы, но и с упорным противодействием со стороны руководства ФМС России (подробнее см. введение). Поэтому собрать статистические сведения, позволяющие оценить масштабы недопуска к процедуре обращения за убежищем, Комитету не удалось.

Тем не менее, сама по себе реакция руководства ФМС России на попытку проведения такого мониторинга говорит о многом. Очевидно, в ФМС России хорошо знают, что доступ к процедуре обращения за убежищем в России получает лишь незначительное меньшинство беженцев.

Вопрос в том, какую позицию занимает руководство ФМС России по отношению к этой ситуации.

В настоящей главе мы привели несколько конкретных случаев нарушения права на доступ к процедуре, и в большинстве

этих случаев обращение в ФМС России давало положительный результат.

В ходе подготовки настоящего доклада мы составили реестр жалоб Комитета на нарушения права беженцев на доступ к процедуре, направленных руководству ФМС России, а также руководителям некоторых территориальных органов в 2014 и первом полугодии 2015 года. В этом реестре 69 жалоб в основном в ФМС России. 40 из них, то есть большинство, было удовлетворено, даны поручения об устранении нарушений прав беженцев на доступ к процедуре. На 16 жалоб даны отрицательные или уклончивые ответы, на остальные — ответы еще или вообще не поступили.

Однако, регулярно давая территориальным органам указания принять того или иного беженца, руководство ФМС России не принимает мер к изменению общей ситуации с доступом к процедуре, о неблагополучии которой свидетельствует хотя бы количество жалоб. Спрашивается: почему?

С другой стороны, почему руководители отделов по беженцам, на которых постоянно сыплются жалобы в ФМС, как ни в чем ни бывало продолжают действовать в том же духе, хотя эти жалобы руководство ФМС признает правомерными? Стали бы они рисковать своим служебным положением, если бы знали, что в ФМС России ими действительно недовольны?

Ответ напрашивается сам собой. Очевидно, в территориальных органах знают, что ответы ФМС на жалобы НПО, адвокатов, на письма УВКБ ООН, - вообще все, что предназначено «для внешнего употребления» - это одно, а реальная политика ФМС России — совсем другое: и это именно та политика, которую проводят в жизнь территориальные органы ФМС, поэтому, несмотря ни на какие жалобы, опасаться за свое служебное положение из-за нарушения права беженцев на доступ к процедуре сотрудникам МС не приходится.

Выводы

1. Во многих территориальных органах ФМС России систематически нарушаются права беженцев на доступ к процедуре обращения за убежищем. Это свидетельствует о неисполнении Российской Федерацией обязательств, принятых при подписании Конвенции 1951 г.

2. Серьезным препятствием к реализации права на обраще-

ние за убежищем в РФ служит недоступность для иностранных граждан информации о возможностях обращения за убежищем.

3. Препятствиями в получении доступа к процедуре обращения за убежищем в территориальных органах ФМС служат: очереди, необоснованные отказы, коррупция. Имеются факты задержания и направления на выдворение беженцев в момент обращения за убежищем, что является грубым нарушением принципа невысылки.

4. В пунктах пропуска через границу право на доступ к процедуре нарушается из-за невыполнения сотрудниками Погранслужбы ФСБ России требований пункта 3 части 1 статьи 4 и части 4 статьи 4 закона «О беженцах» о приеме и передаче в органы ФМС заявлений об убежище, что ведет также к нарушению принципа невысылки.

5. В местах лишения свободы, в особенности в СУВСИГах, право на доступ к процедуре нарушается из-за отказов администрации передавать заявления об убежище в соответствующие отделы территориальных органов ФМС, несвоевременного реагирования на эти заявления руководства этих отделов и отсутствия взаимодействия между ФМС России и службой судебных приставов с целью прекращения исполнения постановлений о выдворении лиц, обратившихся с такими заявлениями.

6. ФМС России, удовлетворяя жалобы конкретных лиц на недопуск к процедуре обращения за убежищем, не принимает действенных общих мер к прекращению таких нарушений, что заставляет предполагать, что ограничение доступа к процедуре санкционировано ФМС России.

Рекомендации

ФМС России

1. Организовать размещение информации об адресах и телефонах отделов территориальных органов ФМС России, отвечающих за работу с беженцами, на английском, французском и арабском языках (при необходимости также на других языках) в местах основного прибытия в РФ лиц, ищущих убежище (аэропорты, вокзалы, пункты пропуска через границу).

2. Принять действенные меры к прекращению систематических нарушений права на доступ к процедуре обращения за убежищем в территориальных органах ФМС России, на которые неоднократно поступают жалобы такого рода;

- добиться неукоснительного исполнения требований пунктов 11, 43, 44 Административного регламента о приеме ходатайств/заявлений по вопросам предоставления убежища в день обращения или иной согласованный с заявителем день и об исключении образования очередей;

- исключить факты недобросовестного консультирования и необоснованных отказов в приеме лицам, ищущим убежище: обязать сотрудников территориальных органов все общение с посетителями вести только на рабочем месте, представляться посетителям, при необходимости привлекать переводчика, вести электронный журнал приема, фиксировать в нем краткое содержание данных посетителю рекомендаций, распечатывать его и выдавать посетителю за своей подписью;

- категорически исключить факты задержания лиц, ищущих убежище, при обращении в территориальные органы ФМС России при обращении за убежищем: направить в территориальные органы специальное разъяснение по этому вопросу и привлекать к дисциплинарной ответственности сотрудников и руководителей терорганов, допустивших такие нарушения;

- принять реальные меры по борьбе с коррупцией в терорганах ФМС России: вести аудио и видеозапись приема посетителей, по всем жалобам на вымогательство проводить серьезные служебные проверки с проведением конфиденциального опроса лиц, ставших объектом вымогательства и предоставлением им гарантий защиты от преследования со стороны вымогателей.

3. Принять меры к реализации права на доступ к процедуре обращения за убежищем из мест лишения свободы:

- обязать руководителей СУВСИГ принимать и незамедлительно направлять руководителям территориальных органов ФМС России заявления иностранных граждан, содержащихся в СУВСИГ, о намерении обратиться за убежищем, незамедлительно направлять в СИЗО и СУВСИГ сотрудников для приема ходатайств и заявлений об убежище,

- наладить взаимодействие между территориальными органами ФМС России и службой судебных приставов с целью прекращения исполнения постановлений о выдворении лиц, обратившихся за убежищем.

4. Принять меры к реализации права на доступ к процедуре обращения за убежищем на границе:

- наладить взаимодействие с сотрудниками Погранслужбы

ФСБ России по вопросу приема заявлений о предоставлении убежища (в любой форме) у лиц, находящихся в транзитной зоне,

- после получения из пункта Погранслужбы заявления о предоставлении убежища, незамедлительно направлять сотрудников ФМС России в транзитную зону для приема заявлений об убежище,

- при невыполнении сотрудниками Погранслужбы обязанности принимать и передавать в органы ФМС России заявления об убежище - направлять сотрудников ФМС в транзитную зону на основании информации о лицах, ищущих убежища, поступившей из других источников (УВКБ ООН, НПО, родственники и знакомые).

5. Принять меры к прекращению нарушения прав граждан Украины на доступ к процедуре обращения за убежищем в субъектах Российской Федерации, для которых постановлением Правительства № 691 от 22.07.2014 года установлена «нулевая квота» на прием и размещение беженцев из этой страны.

ГЛАВА 3. КАЧЕСТВО ПРОЦЕДУРЫ

3.1. Нормативное обеспечение

Как уже говорилось, Конвенция не содержит никаких требований относительно процедуры принятия решений о предоставлении статуса беженца, оставляя это полностью на усмотрение стран-участниц. Основные стандарты этой процедуры установлены в «Руководстве по процедурам и критериям определения статуса беженцев», изданном УВКБ ООН.

В законе «О беженцах» описанию процедуры принятия и рассмотрения обращений за убежищем посвящены статьи 3 «Признание лица беженцем», 4 «Обращение лица с ходатайством и предварительное рассмотрение ходатайства», 7 «Рассмотрение ходатайства по существу».

Пункт 1 статьи 3 гласит: *«Признание лица беженцем осуществляется в порядке, определяемом настоящим Федеральным законом».*

Пункт 2 устанавливает последовательность действий по приему и рассмотрению ходатайств о признании беженцем и вводит двухступенчатую процедуру признания беженцем: предварительное рассмотрение ходатайства о признании беженцем и рассмотрение ходатайства по существу.

Пункт 3 – единственная норма закона, в которой дается содержательное описание процедуры признания беженцем, поэтому приведем ее полностью:

«Решение о выдаче свидетельства или о признании беженцем либо решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем принимается по итогам анкетирования лица, оформления опросного листа на основе проведения индивидуальных собеседований, а также по результатам проверки достоверности полученных сведений о

данном лице и прибывших с ним членах семьи, проверки обстоятельств их прибытия на территорию Российской Федерации и оснований для их нахождения на территории Российской Федерации, после всестороннего изучения причин и обстоятельств, изложенных в ходатайстве. В целях уточнения сообщенных лицом фактов допускается проведение дополнительных собеседований.

Лицо, ходатайствующее о признании беженцем и находящееся на территории Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации проходит процедуру идентификации личности, включая обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию, по месту подачи ходатайства».

Учитывая уникальность и важность этой статьи, зафиксировав указанные в ней элементы процедуры:

- анкетирование и опросы заявителя,
- проверка достоверности сведений, сообщенных заявителем,
- всестороннее изучение причин и обстоятельств, изложенных в ходатайстве,
- идентификация личности заявителя.

Пункт 4 устанавливает, что процедура признания беженцем проводится отдельно с каждым из членов семьи, достигших 18 лет.

Пункты 5-7 касаются особенностей признания беженцами несовершеннолетних без сопровождения, детей беженцев, родившихся в РФ, а также недееспособных лиц, ищущих убежища.

Статья 4 трактует организационные вопросы предварительного рассмотрения ходатайств о признании беженцем: устанавливает, какие органы и в какие сроки принимают и рассматривают (или перенаправляют) ходатайства о признании беженцем, выносят решения о выдаче свидетельств о рассмотрении, определяет статус этого документа.

Статья 7 устанавливает сроки рассмотрения органами ФМС России ходатайств о признании беженцем по существу, выдачи удостоверений беженца и решений об отказе в признании беженцем, определяет статус удостоверения беженца, а также содержит описание последствий отказа в признании беженцем.

Таким образом, закон «О беженцах» уделяет основное внимание организационно-техническим вопросам процедуры определения статуса беженца, а содержательная сторона этой процедуры разработана очень мало, требования к качеству процедуры сводятся к упоминанию о том, что изучение причин и обстоятельств заявителя должно быть «всесторонним».

Процедура предоставления гуманитарного статуса – временного убежища – разработана еще меньше. Институту «временного убежища» в законе посвящена только одна статья – 12-я, а процедурным вопросам – лишь ее первый пункт. Там сказано, что, во-первых, порядок предоставления временного убежища определяется Правительством РФ, во-вторых, что решения о предоставлении временного убежища принимаются территориальными органами ФМС по месту обращения с соответствующим заявлением. Следовательно, в отличие от ходатайства о признании беженцем, заявление о предоставлении временного убежища не может быть подано в дипломатическое представительство или в пункт пограничной службы или в полицию – только в миграционную службу.

Порядок предоставления временного убежища установлен постановлением Правительства № 274 от 09.04.2001 г. Однако в отношении процедуры предоставления временного убежища постановление добавляет к закону «О беженцах» немного: кроме срока рассмотрения заявлений и требования о проведении дактилоскопирования, только разъяснение, содержащееся в п. 7. Он гласит: *«Решение о предоставлении временного убежища принимается при наличии оснований для признания лица беженцем по результатам проверки сведений об этом лице и прибывших с ним членах его семьи, в том числе обстоятельств прибытия на территорию Российской Федерации либо существования гуманитарных причин, требующих временного пребывания данного лица на территории Российской Федерации (например, состояние здоровья), до устранения таких причин или изменения правового положения лица».*

Из этой нормы следует, что в ходе рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища предусмотрено не только выявление гуманитарных причин для невысылки заявителя, но и проведение проверки оснований для признания беженцем, то есть эта процедура аналогична процедуре признания беженцем.

Законом «О беженцах» срок, на который может быть предоставлено временное убежище, не установлен. Это сделано постановлением Правительства № 274 от 9 апреля 2001 г. «О предоставлении временного убежища на территории РФ». Пункт 12 постановления в современной редакции гласит:

«Временное убежище предоставляется на срок до 1 года. Срок предоставления временного убежища продлевается на каждый

последующий год решением территориального органа Федеральной миграционной службы, на учете в котором состоит лицо, на основании письменного заявления лица о продлении срока предоставления временного убежища, в котором оно указывает обстоятельства, требующие продления срока предоставления временного убежища.

Заявление подается не позднее, чем за 1 месяц до истечения срока предоставления временного убежища. При наличии у лица уважительных причин пропуска срока подачи заявления, этот срок может быть продлен, но не более чем на 1 месяц».

Таким образом, срок временного убежища может быть продлен, если обстоятельства, послужившие причиной его предоставления, не изменились. Описание процедуры продления срока предоставления временного убежища сводится к вышеприведенной норме пункта 12, а также к уточнению, содержащемуся в последней редакции пункта 6, о том, что обязательное медицинское освидетельствование могут не проходить те заявители, которые прошли его в течение последнего года. Очевидно, во всем остальном она аналогична рассмотрению заявления о предоставлении временного убежища.

Значительно более подробное описание процедуры признания беженцем и предоставления временного убежища содержится в «Административном регламенте ФМС России по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцев на территории РФ и заявлений о предоставлении временного убежища на территории РФ», утвержденном приказом ФМС России № 352 от 19 августа 2013 года. Регламент не является нормативным актом, но его стоит рассмотреть, поскольку он служит повседневным практическим руководством для сотрудников миграционных служб в работе с лицами, ищущими убежище.

Укажем наиболее существенные дополнительные – по сравнению с законом – требования к проведению процедуры признания беженца, содержащиеся в регламенте:

- при приеме ходатайства о признании беженцем сотрудник МС должен ознакомить заявителя с правами и обязанностями лица, ходатайствующего о признании беженцем (пункт 72);
- процедура признания беженцем предусматривает создание трех-четырёх видов документов: 1) ходатайство о признании беженцем по форме, утвержденной ФМС России, 2) анкета по

форме, утвержденной ФМС России, 3) опросные листы с записью индивидуального собеседования о мотивах обращения за убежищем; 4) опросные листы с записью дополнительных собеседований, проводимых при необходимости для уточнения сообщенных заявителем фактов (пункты 70, 71, 74,75);

- услуги переводчика в ходе процедуры обращения за убежищем предоставляет МС (пункт 75);

- ходатайство о признании беженцем, анкета и опросные листы заполняются на русском языке; если заявитель не владеет русским, ходатайство, анкета и опросные листы заполняет со слов заявителя сотрудник МС с участием переводчика (пункты 70, 71, 74,75);

- ходатайство, каждый лист анкеты подписывает заявитель и переводчик; после окончания индивидуального собеседования сотрудник МС или переводчик зачитывает заявителю записи в опросных листах для внесения уточнений; каждый лист опросных листов подписывается заявителем и переводчиком (пункты 70, 71, 74,75);

- документы, представленные заявителем в обоснование своего ходатайства или заявления, приобщаются к его делу в подлиннике; отдельные документы могут быть возвращены заявителю после снятия с них ксерокопий; документы, составленные на иностранном языке, должны иметь перевод на русский язык (пункты 32, 26);

- в день приема ходатайства о признании беженцем проводится идентификация личности заявителя, включающая его дактилоскопирование и фотографирование (пункт 73);

- при рассмотрении ходатайств о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища сотрудники МС используют страноведческую информацию, полученную от федеральных органов исполнительной власти, а также информацию, полученную от физических и юридических лиц, необходимую для проверки сведений, сообщенных заявителями (пункт 82);

- помимо запросов в органы ФСБ и МВД с целью проверки наличия оснований для отказа в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, предусмотренных пунктом 1 статьи 5 закона «О беженцах», на стадии предварительного рассмотрения ходатайства - в целях выявления повторного обращения заявителя с ходатайством о признании беженцем, идентифи-

кации его личности и проверки достоверности сведений, представленных им в обоснование своего ходатайства» - проводится проверка по учетам ФМС и ее территориальных органов, а также Главного информационно-аналитического центра МВД (ФКУ «ГИАЦ МВД России»), региональных информцентров МВД и по дактилоскопическим учетам (пункты 83,84);

- непоступление ответов на запросы не является основанием для отказа в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу (пункт 87);

- заявитель на стадии рассмотрения его ходатайства о признании беженцем или заявления о предоставлении временного убежища имеет право представлять дополнительные документы и материалы (пункт 60);

- заявитель на стадии рассмотрения его ходатайства о признании беженцем или заявления о предоставлении временного убежища имеет право знакомиться с материалами своего дела - если это не затрагивает «законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну» (пункт 60);

- решение МС по результатам предварительного рассмотрения ходатайства о признании беженцем, по результатам рассмотрения ходатайства по существу, а также заявления о предоставлении временного убежища состоит из вводной, описательной, аналитической и заключительной частей (пункты 86,98,121).

Требования к процедуре предоставления временного убежища, содержащиеся в регламенте, аналогичны требованиям, предъявляемым к процедуре признания беженцем.

Таким образом, Административный регламент дает значительно более подробное, нежели закон «О беженцах» описание процедуры приема и рассмотрения обращений об убежище.

В то же время в регламенте отсутствуют рекомендации по применению критериев для определения статуса беженца и требования к качеству процедуры. Такие рекомендации и требования содержатся в «Руководстве по процедурам и критериям определения статуса беженца», изданном УВКБ ООН, но влияние этого документа на регламент ощущается лишь в очень небольшой степени, в отношении требований к процедуре – только в указании о необходимости проведения дополнительных

собеседований с заявителем для уточнения сообщенных им фактов.

Никакого отражения в регламенте, как и в законе, не получили следующие принципы и методы проведения процедуры определения статуса беженца, сформулированные в «Руководстве» УВКБ ООН:

- обязанность представлять доказательства лежит на заявителе, но требование представлять доказательства не должно восприниматься слишком буквально в виду особой ситуации, в которой находятся лица, спасающиеся от преследования, поэтому иногда уполномоченному представителю страны-убежища необходимо предпринять самостоятельные усилия по сбору доказательств, подтверждающих ходатайство;

- если собрать доказательства не удастся, но рассказ заявителя правдоподобен, необходимо толковать сомнения в пользу заявителя;

- необходимо создать обстановку доверия, чтобы «заявитель мог четко и полно изложить свое дело и ясно выразить свои взгляды и чувства»;

- заявление лица, ищущего убежище, является конфиденциальной информацией, и заявителю должно быть сообщено об этом;

- для правильной оценки обоснованности опасений заявителя сообщенные им факты должны рассматриваться не по отдельности, а во всей их совокупности;

- уполномоченный представитель страны-убежища должен оценивать обстоятельства дела заявителя «в духе справедливости и понимания», не допуская влияния на свои выводы личного отношения к заявителю;

- заявления несовершеннолетних без сопровождения и лиц, страдающих психическими расстройствами, требуют специальных методов изучения.

Вызывает сожаление отсутствие в законе «О беженцах» и в регламенте этих требований, проникнутых духом гуманности: они могли бы оказать положительное влияние на качество и результаты процедуры обращения за убежищем в РФ.

Процедура определения статуса беженца естественным образом распадается на два этапа: 1. обращение за убежищем и 2. проверка и оценка фактов, сообщенных заявителем, и принятие решения.

3.2. Процедура обращения за убежищем

Собеседование (интервью)

Первый этап начинается с идентификации личности заявителя: его дактилоскопируют и фотографируют, проверяют по базам данных ФМС, ФСБ и МВД. Затем проводится собеседование с заполнением ходатайства о признании беженцем и анкеты, бланки которых включены в регламент в качестве приложений №№ 3 и 4.

Ходатайство представляет собой документ на 1 листе, где уже набрана просьба о признании беженцем на территории РФ и остается только вписать фамилию, имя и отчество заявителя, гражданскую принадлежность, дату и место рождения, несовершеннолетних членов семьи, прибывших вместе с заявителем.

Ходатайство заканчивается следующим заявлением, которое заявителю предлагается подписать: «Я и члены моей семьи (лица, находящиеся под моей опекой), не достигшие возраста восемнадцати лет, ознакомлены с правами и обязанностями, определенными Федеральным законом «О беженцах». Однако нам не известно ни одного случая, чтобы лиц, ищущих убежище, знакомили с правами и обязанностями на этой стадии: в лучшем случае это происходит после окончания собеседования.

Вероятно, сотрудники МС допускают это нарушение без злого умысла - просто потому, что считают ознакомление с правами пустой формальностью, на которую жалко тратить время в начале, возможно, достаточно продолжительного собеседования. Но это упущение не так безобидно, как может показаться на первый взгляд.

Во-первых, то, что ходатайство дается заявителю на подпись без ознакомления с правами и обязанностями, с первых минут собеседования создает инерцию механического подписывания заявителем материалов своего дела, на основе которых будет выноситься решение.

Во-вторых, будучи ознакомлен со своими правами уже в начале собеседования, заявитель чувствовал бы себя более уверенно, отношения между ним и сотрудником миграционной службы в ходе собеседования могли бы быть более равноправными, что могло бы способствовать более откровенному и полному изложению заявителем обстоятельств своего дела.

Кроме того, заявитель, зная о своих правах, мог бы сразу же

воспользоваться некоторыми из них, например, правом на получение направления в Центр временного размещения (ЦВР). Учитывая, что процесс получения направления занимает в столичном регионе не менее 2 недель, возможность заявить о желании получить направление ЦВР в день обращения за убежищем для бездомного беженца имеет большое значение.

Анкета лица, ходатайствующего о признании беженцем, состоит из 53 вопросов, разделенных на несколько блоков. Она включает вопросы о персональных данных заявителя и членов его семьи, вопросы об образовании, трудовой деятельности, службе в армии, состоянии здоровья, о привлечении к уголовной ответственности, судимости, предыдущих обращениях за убежищем, обстоятельствах прибытия в РФ, о причинах выезда из страны гражданства или постоянного проживания и причинах нежелания возвращаться в эту страну, и другие.

Опрос по анкете позволяет выяснить многие сведения о заявителе, необходимые для принятия решения по его ходатайству о признании беженцем, но имеет и ряд недостатков.

1. Как уже говорилось, анкета заполняется на русском языке сотрудником МС со слов заявителя. Это с самого начала задает стиль разговора в форме «вопрос-ответ», то есть не предполагает никакой инициативы со стороны заявителя, не дает ему возможности последовательно изложить свою историю. В результате эта история предстает в анкете в виде отдельных, не связанных между собой фрагментов, разбросанных по разным частям анкеты, утрачивается логика развития событий, выпадают важные детали - только потому, что в анкете нет подходящего вопроса.

2. Большинство вопросов анкеты касаются биографических сведений о заявителе. Эти вопросы требуют четкого и краткого ответа, не предполагают изложения каких-то подробностей. Вопросы, касающиеся преследований, содержатся в начале анкеты (вопрос 11 в разделе «Сведения о заявителе») и затем в самом конце (вопросы 47-50). На первый вопрос о преследованиях от заявителя требуют краткого обобщенного ответа, ссылаясь на то, что подробности он сможет рассказать потом. Обобщенный ответ на такой сложный вопрос заявителю обычно бывает трудно сформулировать: как указывается в «Руководстве» УВКБ ООН, «выражения «опасения преследований» или даже «преследования», как правило, не характерны для языка беженцев» (§ 46). Заявитель обычно отвечает на этот вопрос неловко, невольно

или называет какой-то элемент преследования, часто не самый серьезный, что потом может быть использовано для отказа ему в убежище. К концу опроса заявитель так привыкает к необходимости давать краткие ответы, что ему бывает трудно перестроиться и начать подробно рассказывать историю преследований - тем более, что сотрудник миграционной службы, как правило, не подает ему никакого сигнала о том, что наступил момент, когда заявитель может это сделать.

3. Вопросы анкеты сформулированы бюрократическим языком не всегда понятным заявителям. Пример: важный вопрос № 19 «Был ли заявитель когда-либо вовлечен в инциденты с применением насилия?». Многие беженцы не понимают этот вопрос и на всякий случай отвечают отрицательно даже тогда, когда подвергались преследованию с применением насилия: одни считают, что речь идет о том, применял ли он насилие сам, некоторые другие думают, что речь идет о сексуальном насилии. Большинство сотрудников МС, проводящих собеседования, не считают нужным разъяснять беженцам смысл вопросов.

Регламент предусматривает после заполнения анкеты проведение «индивидуального собеседования», а также при необходимости «дополнительных собеседований» в другие дни (с интервалом не более чем в 2 дня). Проведение таких собеседований могло бы исправить недостатки опроса по анкете. Однако индивидуальное собеседование проводится не всегда, а дополнительные – очень редко, и если проводятся, то в том же стиле, что и опрос по анкете, только вопросы формулирует сотрудник МС. Заявителю не предоставляется возможность самостоятельно изложить свое дело, либо сделать дополнения к своим ответам на его вопросы. Если заявитель активен и настаивает на внесении дополнений, сотрудник МС может внести их (особенно в присутствии представителя), но может и отказать. Однако большинству заявителей и в голову не приходит настаивать на дополнениях, они считают, что сотрудник МС сам знает, что нужно ему сообщить. В результате в деле фиксируется только то, о чем счел необходимым спросить сотрудник МС.

Лишение беженца права самостоятельно выбрать тип убежища

Как мы уже говорили, законом «О беженцах» установлены два типа убежища: статус беженца и временное убежище. Ста-

тус беженца – полноценное убежище, с большим объемом прав, предоставляемое бессрочно. Временное убежище – гуманитарный статус, предоставляется лицам, которые соответствуют критериям определения «беженец», но ограничиваются обращением за временным убежищем, и лицам, которые не соответствующим этим критериям, но из соображений гуманности не могут быть высланы из страны. Временное убежище предусматривает очень ограниченный объем прав и предоставляется однократно на срок до 1 года (с возможностью продления).

Обычно лица, ищущие убежище, сначала подают ходатайство о признании беженцем, а затем, получив отказ, - заявление о предоставлении временного убежища. Но ни закон «О беженцах», ни какие-либо другие нормативные акты не ограничивают иностранных граждан в праве самостоятельно выбрать тип убежища, за которым они хотят обратиться.

Тем не менее, известны случаи, когда сотрудники МС принуждают лиц, ищущих убежище, отказаться от обращения за статусом беженца и сразу подавать заявление о предоставлении временного убежища.

В феврале 2014 года, после жалобы Комитета «Гражданское содействие» на отказ в доступе к процедуре из-за учебной визы в ростовский вуз, в МС Москвы был приглашен гражданин Афганистана Ш.А.Д. В ходе собеседования сотрудница МС потребовала, чтобы он подписал заявление, где говорилось, что он не служил в армии, не был членом НДПА и не просит политического убежища. Он не хотел подписывать это заявление, так как не понимал, какие последствия это повлечет. Но сотрудница МС стала угрожать, что если он не подпишет заявление, его поместят в закрытый центр и депортируют. Поэтому он его подписал. После собеседования никакого документа ему не выдали. Он так и не понял, что произошло. Комитет по этому поводу направил жалобу в ФМС России, из ответа на которую стало ясно, что сотрудница МС Москвы, заставив Ш.А.Д. подписать заявление об отказе от обращения за статусом беженца, приняла у него заявление о предоставлении временного убежища.

Когда пошел поток беженцев из Сирии, территориальные органы ФМС начали принимать у них заявления о предоставлении временного убежища, даже не информируя их о праве обратиться за статусом беженца. Позже то же самое произошло с беженцами из Украины.

В то же время в некоторых регионах России, у беженцев не принимают заявления о предоставлении временного убежища без прохождения процедуры признания беженцем. Такая проблема существовала, например, в Воронежской области, пока юристу ПЦ «Мемориал» В.Битюцкому не удалось добиться прекращения этой незаконной практики.

Перевод

Как указано в регламенте, привлечение переводчика для участия в процедуре является обязанностью МС. В действительности органы ФМС не всегда выполняют эту обязанность.

В последнее время беженцы почти перестали жаловаться на то, что в МС Москвы от них требуют обеспечить участие переводчика самостоятельно, но в прежние годы это было постоянной практикой и не касалось только беженцев из Афганистана, поскольку в штате отдела по беженцам МС имелось два переводчика с дари. Беженцам из других стран приходилось искать среди соотечественников знающих русский язык и просить их помочь с переводом в миграционной службе. Сейчас МС сама приглашает переводчиков, но недостаток бюджетных средств, выделяемых на оплату их услуг, часто приводит к тому, что беженцам приходится месяцами ждать, пока МС сможет организовать их прием с участием переводчика.

В МС МО, напротив, пользуются только услугами переводчиков, нанятых МС в бюро переводов, и отказываются допускать к участию в процедуре переводчиков, предоставленных самими беженцами или НПО, которые им помогают. В результате в очереди на прием вынуждены стоять даже те беженцы, которые могут сами привести квалифицированного переводчика.

За пределами столичного региона дефицит услуг переводчиков ощущается еще острее – и не только из-за финансовых проблем, но и из-за отсутствия переводчиков. Как, например, в Архангельской области найти переводчика с пушту, если на всю область нет ни одного человека, знающего этот язык? В таких случаях приходится довольствоваться услугами неквалифицированного переводчика, слабо знающего язык беженца, либо переводчика с другого языка, который слабо знает сам беженец. В нашем примере это будет либо афганец с дари, имеющий некоторое представление о пушту, либо выходец из

Таджикистана – поскольку пуштуны обычно хотя бы немного говорят на дари.

Использование неквалифицированных переводчиков приводит к тому, что заявления беженцев получают дефектное отражение в материалах их дела. Нам известны случаи, когда перевод был настолько произвольным, что изменял заявление беженца почти до неузнаваемости.

Ниже приводится перечень наиболее серьезных противоречий между фактами биографии, изложенными гражданином Республики Конго Д.Н.М. в интервью Комитету «Гражданское содействие», с одной стороны, и сведениями, содержащимися в решении МС Москвы об отказе ему в статусе беженца, с другой.

		Решение МС Москвы, октябрь 2009	Интервью в «Гражданском содействии»
1	Участие в общественно- й деятельности	«в политических, общественно-ных, религиозных организациях не состоял»	«В 1996 году вступил в правящую партию UPADS (Панафриканский союз за социальное развитие) и получал оборудование и медицинские материалы от этой партии для лечения военных в своей клинике».
2	Характер преследования	«Конкретизировать факты применения насилия со стороны новых конголезских властей в отношении себя в ходе опроса не смог»	В январе 2002 года полицейские устроили обыск и погром в его клинике. Обнаружив оружие, оставленное военными прежнего режима, Д.Н.М. отвезли в военный «Лагерь 31 июля», где в течение 2 недель подвергали ежедневным допросам с избиениями, пытали лишением пищи, воды и сна. Факт пыток подтвержден заключением Бюро независимой экспертизы «Версия»

		Решение МС Москвы, октябрь 2009	Интервью в «Гражданском содействии»
3	Мотив преследо- ва- ний	После прихода к власти Сассу-Нгессо новые власти страны принуждали его сотрудничать с ними, но он отказался. «Убедительных причин отказа подчиниться новым властям страны... не представил».	После военного переворота Д.Н.М продолжал работать в клинике, но полиция и секретная служба начала разыскивать сторонников прежнего президента, принимавших активное участие в вооруженной борьбе с оппозицией. Причиной преследования Д.Н.М послужило то, что он лечил военных прежнего режима, а также то, что у него в клинике хранилось их оружие.
4	Статус беженца в другой стране	В феврале 2002 г. был признан беженцем на территории Республики Бенин.	В феврале 2002 г. бежал в Бенин, был помещен в лагерь беженцев УВКБ ООН, обратился в УВКБ за статусом беженца, не дождавшись решения в июле 2002 г. уехал в Сенегал, так как между Конго и Бенином безвизовый режим, и он опасался, что его найдут. С июля 2002 по август 2006 г. проживал в Сенегале, был признан беженцем со стороны УВКБ ООН.

Разумеется, трудно разделить ответственность переводчика и сотрудника МС, проводившего собеседование с Д.Н.М., за такое существенное искажение его заявления, но все же представляется маловероятным, чтобы сотрудник МС мог сознательно пойти на грубое искажение фактов, сообщенных беженцем. Скорее тому виной была крайняя небрежность и безответственность переводчицы, - беженки, одно время часто привлекавшейся для перевода в МС Москвы. Кроме того, это

не единственный пример такого рода, связанный именно с этой переводчицей.

В Москве привлечение непрофессиональных переводчиков сейчас практикуется довольно редко, но и использование профессионалов, оказывающих услуги МС на постоянной или регулярной основе, не всегда служит гарантией качественного перевода. Штатные переводчики МС и переводчики, часто приглашаемые через бюро переводов и заинтересованные в продолжении сотрудничества с МС, нередко грешат тенденциозностью: употребляют различные приемы, облегчающие сотрудникам МС принятие отрицательных решений. Это может быть не очень заметное беженцу смещение акцентов, употребление формулировок, снижающих уровень драматизма событий, о которых рассказывает беженец, или примитивизирующих мотивы его действий, словно бы случайный пропуск важных деталей, и т.п.

Копт из Египта С.А.Ф. при обращении в Комитет «Гражданское содействие» так описал событие, заставившее его принять решение о бегстве из страны:

«В начале марта 2013 года к дому, где он проживал вместе с семьей, подъехал полугрузовой автомобиль, из него вышли 10-12 человек, вооруженных ножами и арматурой. Выкрикивая угрозы, они начали ломать металлическую дверь в его дом. Трое ломали, а остальные встали у дома полукругом, чтобы не дать никому помешать нападавшим. С.А.Ф. вызвал полицию, но никто не приехал. Нападавшие не смогли справиться с дверью, установленной незадолго до этого, и спустя некоторое время уехали».

В решении МС Москвы эпизод представлен следующим образом:

«Примерно в период с 05.03.2013 г. по 10.03.2013 (точнее не помнит) к ним домой пришли люди, которых выпустили из тюрьмы, и стали угрожать, что заберут дочь ходатайствующего, поугрожали и ушли».

По словам С.А.Ф., большие фрагменты его рассказа переводчик переводил одной фразой. Из-за этого С.А.Ф. так разнервничался, что сотрудница МС, проводившая интервью, предложила ему выйти, чтобы умыться и успокоиться.

Как уже говорилось, регламент требует после окончания собеседования зачитывать заявителю опросные листы с помощью переводчика для внесения уточнений и давать каждый лист

ему и переводчику на подпись. В бланках ходатайства, анкеты и опросных листов в конце каждого листа набрано:

«Перевод с русского языка сделан _____
(подпись переводчика)
С моих слов записано верно _____
(подпись заявителя)».

Если бы требование административного регламента выполнялось, то есть если бы заявителям действительно делался обратный перевод всех составленных в ходе процедуры документов и давалась возможность внести исправления, это могло бы устранить указанные проблемы с качеством перевода. Но на практике обратный перевод в миграционных службах Москвы и Московской области делается только в присутствии представителей и, обычно, по их настоянию. В остальных случаях, а их подавляющее большинство, ходатайство, анкета и опросные листы даются заявителям на подпись без обратного перевода.

Тот же С.А.Ф, недовольный переводом, не хотел подписывать анкету, но переводчик ему сказал: «Подписывай, если хочешь, чтобы твое дело продвигалось. А не хочешь – не подписывай!». Смущенный такой постановкой вопроса, С.А.Ф решил все подписать.

Такая же ситуация с переводом характерна для УФМС по С-Петербургу и Ленинградской области. По свидетельству адвоката ПЦ «Мемориал» О.Цейтлиной, услуги переводчиков обеспечивает МС, «но качество перевода, даже с английского языка очень плохое, перевод тенденциозный; если язык редкий, то могут допустить переводчика, которого предложит заявитель, - при наличии у него диплома. У беженцев часто не принимают заявления, ссылаясь на то, что нет переводчиков, и так заявитель может ходить по 5 раз». Обратный перевод предоставляется только в присутствии представителя, по его настоянию.

В других регионах, где беженцев существенно меньше, многое зависит от личных качеств сотрудников МС. В большинстве регионов перевод обеспечивает миграционная служба, но в некоторых регионах, например, в Краснодаре, она перекладывает эту обязанность на заявителей. Обратный перевод материалов собеседования и возможность вносить исправления в одних территориальных органах ФМС предоставляется, в других - нет.

Приобщение документов

Согласно регламенту, документы лица, ищущего убежище, представленные им в обоснование своего ходатайства или заявления, входят в «исчерпывающий перечень документов, необходимых для предоставления государственной услуги» по рассмотрению обращений за статусом беженца и временным убежищем, и должны быть приобщены к его делу (пункт 32). Какие-либо основания для отказа в приеме этих документов отсутствуют (пункт 34). Представлять такие документы и материалы заявители могут не только при подаче ходатайств и заявлений об убежище, но и в ходе их рассмотрения (пункт 60). При этом документы на иностранном языке, должны быть переведены на русский язык (пункт 26), но о том, кто должен организовать и оплатить перевод, регламент умалчивает.

Обычно сотрудники МС спрашивают у заявителя, какие у него есть документы, и сами решают, какие из них следует приобщить к делу. Есть случаи, когда сотрудники МС, в нарушение регламента, отказываются приобщить к делу беженца документы, на которых настаивает заявитель или его представитель.

В апреле 2014 года учительница из Афганистана Л.С.М., вдова с маленьким ребенком, в ходе рассмотрения ее ходатайства о признании беженцем представила в МС Москвы дополнительные документы, а также ответ УВКБ ООН на запрос Комитета «Гражданское содействие» о наличии опасности преследования в Афганистане для женщины в положении Л.С.М. Специалист МС принял у нее документы, а взятое письмо УВКБ ООН отказался, заявив, что оно ему «не нужно». Разговор происходил в присутствии волонтера Комитета. Тем не менее, МС Москвы в ответе на жалобу Комитета сообщила, что письмо УВКБ ООН было к делу Л.С.М. приобщено и нарушений регламента в действиях сотрудника МС не обнаружено.

Однако подобное случается не слишком часто. Более серьезной проблемой является перевод документов. МС, как правило, не берется оплачивать перевод документов, а беженцы обычно не имеют на это средств. Поскольку документы без перевода не приобщаются к делу, то в некоторых случаях важные документы не учитываются при принятии решений о предоставлении убежища.

Например, копт Г.Ш.Я не смог представить в УФМС по Саратовской области перевод документов, подтверждающих пре-

следования со стороны радикальных исламистов, что возможно, сыграло свою роль в вынесении отрицательного решения по его делу.

Стиль проведения собеседований

Беженцы, имеющие опыт общения с сотрудниками МС, часто жалуются на недоброжелательное, пренебрежительное и даже агрессивное поведение с их стороны. Больше всего таких жалоб на сотрудников столичных миграционных служб, причем особенно – на сотрудников МС Москвы. По сообщению, петербургского адвоката О.Цейтлиной беженцы с Украины жаловались ей на недоброжелательное отношение со стороны сотрудников местной миграционной службы. Разумеется, такое поведение не способствует созданию при проведении собеседования обстановки доверия, позволяющей заявителю, как указано в «Руководстве» УВКБ ООН, «четко и полно изложить свое дело и ясно выразить свои взгляды и чувства».

В мае 2014 года в Комитет «Гражданское содействие» позвонила переводчица с французского языка Н.Прокофьева и рассказала о том, что стала свидетелем возмутительного поведения специалиста МС Москвы при проведении собеседования с гражданкой Кот д'Ивуар А.Б. Затем А.Б. с переводчицей пришли в Комитет и составили жалобу в ФМС России, где, в частности, указывалось:

«20 мая 2014 года я обратилась в УФМС России по г. Москве с заявлением о предоставлении временного убежища. О том, что я имею право подать ходатайство о предоставлении статуса беженца, мне в УФМС не сказали, как и о том, в чем состоит разница между статусом беженца и временным убежищем. Решение о том, чтобы я подала заявление о временном убежище, было принято сотрудниками УФМС по г. Москве без моего участия.

Собеседование со мной проводил сотрудник УФМС Д.Ахметов. С самого начала он мне заявил, что может принять у меня заявление, но через месяц сообщит обо мне в полицию – и меня депортируют. Но он может и не делать этого, если я откажусь от обращения за убежищем и добровольно покину РФ.

Я не стала отказываться от обращения за убежищем, и Д.Ахметов начал проводить опрос. Он вел опрос в пренебрежительно-уничтожительном и враждебном тоне. Ког-

да я сказала, что хотела бы поступить на учебу в университет, а моего сына устроить в детский сад и интегрироваться в России, Д.Ахметов заявил, что я никогда не буду учиться в России, а мой ребенок не будет ходить в детский сад. Когда на вопрос Ахметова о причинах, по которым я опасаясь вернуться в свою страну, я ответила, что я и мой сын не будем приняты общиной и станем изгоями, он сказал, что это – не причина, потому что в России мы также будем изгоями.

Время от времени Д.Ахметов делал замечания оскорбительно-го характера. Так, когда на его вопрос о том, как я зарабатываю на жизнь, я сообщила, что раздаю листовки, Д.Ахметов сказал, что листовки раздают мужчины, а женщины занимаются совсем другим делом, намекая на проституцию. Он также сказал, что здесь он – хозяин, а я – ничто. С гордостью сказал, что за 5 лет его работы в УФМС ни один беженец из тех, кого он интервьюировал, не получил ни статуса беженца, ни временного убежища.

Д.Ахметов проводил опрос очень бегло, не давая возможности подробно ответить на вопросы. Неожиданно опрос закончился. Я поняла, что не успела рассказать, в чем состоит главная причина моего выезда из Кот д'Ивуар, которую я назвала в ходе опроса в самом общем виде (преследование за нарушение традиций). Поэтому я попросила Д.Ахметова записать, что дядя принуждал меня к браку, которого я не хотела, и согласилась на него только ради матери. Но перед свадьбой родственники жениха потребовали, чтобы мне сделали обрезание, на что я согласиться не могла и поэтому уехала из Кот д'Ивуар.

Д.Ахметов сказал, что не станет записывать мои слова об угрозе обрезания, так как я вспомнила об этом лишь в конце, и, следовательно, это для меня не очень важно. А, кроме того, он как мусульманин точно знает, что в мусульманских странах женское обрезание не практикуется, то есть что я лгу».

Комитет направил эту жалобу в ФМС России вместе со своим письмом, в котором требовал приобщить жалобу к делу А.Б. и учесть при рассмотрении ее заявления о предоставлении временного убежища, а также принести извинения А.Б. и оградить беженцев от нарушений их прав и оскорблений со стороны Д.Ахметова. Из ФМС России в ответе на эту жалобу сообщили, что во временном убежище А.Б. отказано, а «в действиях сотрудника, проводившего опрос, фактов нарушения законодательства не установлено».

Разумеется, такой стиль общения с беженцами свойствен не всем сотрудникам МС Москвы, не говоря уже о сотрудниках других миграционных служб. Тем не менее, сама по себе возможность такого поведения, причем при свидетеле, и попустительство со стороны руководства МС Москвы и ФМС России, говорит о многом.

Конфиденциальность

Требование соблюдения конфиденциальности в ходе процедуры обращения за убежищем, содержащееся в «Руководстве» УВКБ ООН, не сформулировано ни в законе «О беженцах», ни в связанных с ним подзаконных актах. Однако в 2006 году был издан федеральный закон № 152 «О персональных данных», статья 7 которого запрещает разглашать персональные данные без согласия их субъекта. Нормы, касающейся персональных данных беженцев и лиц, ищущих убежище, в законе нет. Персональные данные, получаемые в ходе процедуры обращения за убежищем, видимо, должны быть отнесены к «специальным категориям персональных данных». Это сведения, *«касающиеся расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных или философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни»*, обработка которых запрещена, кроме оговоренных законом случаев. К ситуации лиц, ищущих убежище, очевидно имеет отношение положение пункта 6 части 2 статьи 10: *«обработка персональных данных необходима для установления или осуществления прав субъекта персональных данных»*.

Часть 1 статьи 19 ФЗ «О персональных данных» требует от оператора персональных данных *«принимать необходимые правовые, организационные и технические меры или обеспечивать их принятие для защиты персональных данных от неправомерного или случайного доступа к ним, уничтожения, изменения, блокирования, копирования, предоставления, распространения персональных данных, а также от иных неправомерных действий в отношении персональных данных»*.

В отношении персональных данных беженцев оператором является ФМС России и ее территориальные органы, следовательно, они должны принимать предусмотренные законом меры по защите персональных данных и обеспечивать невозможность их разглашения без согласия субъектов персональных данных, то

есть лиц, ищущих убежища, признанных беженцев и имеющих временное убежище, а также получивших отказ в статусе беженца и временном убежище и утративших тот и другой статус.

В МС Москвы необходимость соблюдения конфиденциальности в ходе процедуры обращения за убежищем никогда не воспринималась всерьез. До недавнего времени для проведения собеседований с беженцами использовалась одна большая комната, где одновременно могли проводиться собеседования с 3-4 людьми. Очевидно, под влиянием критики со стороны УВКБ ООН и НПО эта комната в 2013 году была разгорожена на несколько небольших отсеков с не доходящими до потолка перегородками, так что теперь находящиеся в разных отсеках не могут видеть друг друга, но ничто не мешает им слышать.

В МС МО нет специальных помещений для собеседований, поэтому они проводятся в довольно тесных рабочих кабинетах сотрудников, которые сидят по двое. Обычно один из них проводит собеседование, а второй становится невольным свидетелем. Одновременного проведения двух собеседований в одном кабинете в МС МО наблюдать не приходилось.

Как показал опрос юристов ПЦ «Мемориал», работающих с беженцами в других регионах России, требование конфиденциальности при проведении процедуры обращения за убежищем во многих территориальных органах ФМС в основном соблюдается.

Интересное сообщение поступило от адвоката О.Цейтлиной. По ее сведениям, при проведении собеседований с некоторыми беженцами из Украины в УФМС России по С.-Петербургу и Ленинградской области, без согласия заявителей, присутствовали неизвестные люди в гражданской одежде.

Что касается конфиденциальности персональных данных беженцев, хранящихся в их личных делах в МС Москвы, то есть основания предполагать, что некоторые сотрудники этой службы в нарушение требований статьи 7 закона «О персональных данных» передают посторонним лицам сведения о беженцах без их согласия.

В 2012 году член Общественной палаты Г.Федоров выступил в интернете с обвинениями в адрес председателя Комитета «Гражданское содействие» С.А.Ганнушкиной, заявив, что руководимая ею организация «осуществляет юридическое крышевание преступников из стран Африки и Азии». При этом он привел свиде-

ния о нескольких лицах, которые он мог получить только из их личных дел, хранящихся в УФМС России по г. Москве.

В мае 2013 года в Комитет «Гражданское содействие» обратился крайне обеспокоенный гражданин Судана Ю.О.С. Накануне он подал в МС Москвы ходатайство о признании беженцем. Позже в тот же день ему на мобильный телефон позвонил неизвестный, говоривший на суданском диалекте арабского языка. Он назвал имя Ю.О.С. и спросил, он ли это. От неожиданности Ю.О.С. ответил утвердительно. Тогда звонивший сказал, что ему известно о том, что Ю.О.С. только что обратился за статусом беженца в РФ. По некоторым словам, которые употреблял звонивший, Ю.О.С. понял, что этот человек из посольства Судана. Он испугался и стал все отрицать, но его собеседник сказал, что это неправда. После этого Ю.О.С. отключил телефон. По его мнению, никто, кроме переводчика МС, участвовавшего в проведении собеседования, не мог сообщить постороннему лицу о его обращении за статусом и дать его телефон.

Допуск представителей

Закон «О беженцах» предусматривает возможность обращения с ходатайством о признании беженцем не только лично, но и «через уполномоченного на то представителя» (часть 1 статьи 4). Вопрос об участии представителей в процедуре обращения за убежищем не **вместо**, а **вместе** с беженцем ни в законе, ни в регламенте не рассматривается. Однако, если представитель может подавать ходатайство **вместо** заявителя, следовательно, он может участвовать в процедуре обращения за убежищем **вместе** с ним, так как право подавать ходатайство за заявителя, в его отсутствие – это полномочие более высокого уровня, чем право на совместное с заявителем участие в процедуре.

ФМС России никогда не отрицала права лиц, ищущих убежище, привлекать для участия в процедуре представителей. Но позиция ФМС состоит в том, что роль представителей в ходе процедуры обращения за убежищем должна быть ограничена простым присутствием: ни задавать вопросы специалисту МС, проводящему собеседование, ни делать замечания он не может. На чем основана это позиция – неизвестно, так как объем полномочий представителя определяет доверитель, то есть в данном случае – заявитель, а не ФМС.

Несмотря на такое ограничение роли представителей, их участие, безусловно, является полезным: оно, хотя и не всегда, гарантирует соблюдение закона сотрудниками МС, а в случае каких-либо нарушений – позволяет оперативно и квалифицированно зафиксировать эти нарушения и отреагировать на них. В присутствии представителей невозможно вымогательство, маловероятны попытки выдворения. Поэтому присутствие представителей всегда воспринимается в МС негативно – с более или менее сдержанным раздражением.

Сотрудники отдела по беженцам МС Москвы длительное время сопротивлялись допуску представителей, кроме адвокатов с ордером. В последние годы это сопротивление удалось преодолеть, и теперь представители-неадвокаты с простой письменной доверенностью допускаются к участию в процедуре без особых проблем. В МС МО проблемы с допуском представителей возникают чаще.

В других регионах, согласно информации юристов ПЦ «Мемориал», ситуация с допуском представителей выглядит поразному. В Санкт-Петербурге присутствовать на собеседовании можно только с разрешения руководителя МС и только адвокатам с ордером или иным лицам с нотариальной доверенностью, которую беженцы без документов оформить не могут. В Волгограде в последнее время миграционная служба перестала допускать к участию в процедуре даже адвокатов с ордером, обращения в прокуратуру и суд не дали результата. В Калуге представителей допускают с трудом, в Брянске – вообще не допускают. В Краснодаре, Оренбурге, Ставрополе, Пензе, Самаре, Саратове, Тамбове и Владивостоке - проблем с допуском представителей нет.

3.3. Решения

В соответствии с частью 4 статьи 7 закона «О беженцах» решение о признании беженцем вручается беженцу в течение трех дней с момента принятия этого решения. Относительно выдачи решений об отказе в признании беженцем, а также решений о предоставлении либо отказе в предоставлении временного убе-

жища в законе ничего не сказано. Постановление Правительства РФ № 274 от 09.04.2001 г., регулирующее порядок предоставления временного убежища, также не содержит никаких указаний на этот счет.

Этот пробел восполняет регламент, пункт 122 которого требует выдавать заявителям или направлять по почте в течение трех рабочих дней копии положительных решений, а пункты 90, 99 и 126 – выдавать копии решения об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, об отказе в признании беженцем и в предоставлении временного убежища лицам, сообщившим о намерении обжаловать это решение при личном обращении в территориальный орган ФМС России.

Однако на практике положительные решения обычно не выдаются. Начальник отдела по вопросам убежища Управления по вопросам гражданства ФМС России В.К.Ручейков однажды, выступая на семинаре для юристов Сети «Миграция и Право» ПЦ «Мемориал», объяснил это тем, что положительные решения могут распространяться в среде беженцев и использоваться ими в качестве образца при обращении за убежищем. Таким образом, ФМС России сознательно идет на нарушение требований закона. В то же время лица, получившие статус беженца или временное убежище и, конечно, удовлетворенные таким решением, никогда не настаивают на получении текстов решений, так что жалоб на отказы в выдаче положительных решений не бывает.

Актуальным для беженцев является только вопрос о получении копий отрицательных решений. В Москве и Московской области в последние годы - после продолжительной борьбы - такие решения стали выдаваться, случаи отказов есть, но они редки. В других регионах ситуация с выдачей копий отрицательных решений выглядит по-разному. Подробнее поговорим об этом в главе «Право на обжалование».

В результате в нашем распоряжении нет копий положительных решений, но зато в большом изобилии – отрицательные. Сотрудники Комитета «Гражданское содействие» и юристы московского пункта Сети «Миграция и Право», действующего на базе общественной приемной Комитета, ежегодно помогают беженцам обжаловать не менее 100 отказов в признании беженцем и предоставлении временного убежища. При подготовке настоящего доклада было проанализировано 122 решения территориальных органов ФМС России по вопросам предоставления убе-

жища, в том числе: 90 решений УФМС России по г. Москве, 17 решений УФМС России по Московской области и 15 решений из других регионов России. В основном это решения за 2014 год, но использовались также некоторые решения за предыдущие годы и за 2015 год.

Территориальные органы ФМС России выпускают 7 типов решений по вопросам предоставления убежища:

- о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу (по результатам предварительного рассмотрения ходатайства о признании беженцем),
- о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем на территории РФ,
- об утрате статуса беженца на территории РФ,
- о лишении статуса беженца на территории РФ,
- о предоставлении либо отказе в предоставлении временного убежища на территории РФ,
- об утрате временного убежища на территории РФ (вариант: об отказе в продлении срока предоставления временного убежища на территории РФ),
- о лишении временного убежища на территории РФ.

Закон «О беженцах» не устанавливает никаких требований относительно структуры и содержания решений по вопросам убежища. Такие требования содержатся в регламенте и касаются трех типов решений: о выдаче свидетельства о признании беженцем либо отказе в рассмотрении ходатайства по существу, о признании либо отказе в признании беженцем, о предоставлении либо отказе в предоставлении временного убежища. Каких-либо требований к решениям об утрате и лишении статуса беженца и временного убежища в регламенте нет.

Формальные требования регламента ко всем типам решений по вопросам предоставления убежища одинаковые: они должны состоять «из вводной, описательной, аналитической и заключительной (вывода) частей» (пункты 86, 98, 121).

Содержательные требования несколько различаются.

Решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу должны содержать результаты предварительного рассмотрения ходатайства о признании бе-

женцем, в ходе которого на основе материалов опроса по анкете и индивидуального собеседования, ответов на запросы в МВД и ФСБ проводится идентификация личности заявителя и проверяется наличие оснований для отказа в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, предусмотренных пунктом 1 статьи 5 закона «О беженцах» (пункт 83).

Решения об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу довольно редки. В 2013-2014 годах в Комитет не поступило ни одного такого решения. В 2012 году – только два. Оба были вынесены МС Москвы.

Ивуарийцу Д.Д.Ш. 4 октября было отказано в рассмотрении ходатайства по существу на том основании, что во время перелета в Москву он, находясь в течение полусуток транзитом в г. Каабланка (Марокко), не обратился за убежищем (ссылка на пункт 5 части 1 статьи 5: прибытие из иностранного государства, где лицо могло быть признано беженцем), и не смог назвать свой московский адрес (ссылка на пункт 8 части 1 статьи 5: отказ сообщить о себе сведения).

26 ноября отказ в рассмотрении ходатайства по существу получил палестинский беженец Г.М.М., ранее проживавший в Ливии. Отказ был обоснован ссылкой на пункт 4 части 1 статьи 5 (наличие права на пребывание в третьей стране), хотя такого права у него нигде не было, а также на пункт 6 части 1 той же статьи (выезд из своей страны не из-за преследований, а из опасения понести наказания за несанкционированный выезд или иное правонарушение) – по неизвестным причинам.

Оба решения были обжалованы с помощью Комитета в ФМС России и отменены. Если учесть, что ФМС России крайне редко отменяет решения территориальных органов по вопросам убежища, можно предположить, что решения по жалобам Д.Д.Ш и Г.М.М. отражают негативное отношение ФМС России к отказам в убежище на стадии предварительного рассмотрения, на которое, по закону, отводится всего 5 дней. Возможно, позиция ФМС – результат постоянной критики института предварительного рассмотрения, создающего угрозу высылки подлинных беженцев, со стороны УВКБ ООН.

В то же время оба упомянутых решения по объему текста, использованной страноведческой информации, затраченным усилиям и качеству аргументации ничем не отличаются от решений по результатам рассмотрения ходатайств о признании беженцем

по существу и заявлений о предоставлении временного убежища, к рассмотрению которых мы сейчас приступаем.

Согласно регламенту, решения о признании либо отказе в признании беженцем должны содержать результаты рассмотрения ходатайства о признании беженцем по существу, цель которого - установить наличие обстоятельств, предусмотренных пунктом 1 части 1 статьи 1, то есть критериев определения понятия «беженец», и частью 1 статьи 2 закона «О беженцах» (категории лиц, на которых закон не распространяется). Решение выносится на основе всестороннего изучения причин и обстоятельств, сообщенных заявителем, проверки достоверности этих сведений с использованием материалов предварительного рассмотрения, дополнительных собеседований, страноведческой информации (пункты 83,95-96).

Решения о предоставлении либо отказе в предоставлении временного убежища должно содержать вывод о наличии или отсутствии обстоятельств, указанных в части 2 статьи 12 закона «О беженцах» (наличие оснований для признания беженцем, либо гуманитарных причин для невыдворения заявителя с территории РФ), основанный на всестороннем изучении причин и обстоятельств, сообщенных беженцем, проверке достоверности этих сведений, с использованием страноведческой информации (пункты 83, 115-116).

Таким образом, требования к решениям о признании беженцем и о предоставлении временного убежища почти идентичны, так как при рассмотрении заявлений о предоставлении временного убежища также необходимо проверить наличие оснований для признания беженцем. (Очевидно, это необходимо делать лишь в тех случаях, когда наличие таких оснований не устанавливается в ходе рассмотрения ходатайства о признании беженцем, то есть когда иностранец сразу обращается за временным убежищем).

Как указано в регламенте, решения должны состоять из вводной, описательной, аналитической и заключительной частей.

Вводная часть включает основные биографические сведения о заявителе: полное имя и фамилия, иногда отчество, дата и место рождения, гражданство, этническая и религиозная принадлежность, владение языками, профессия (иногда), место жительства в стране происхождения, семейное положение, сведения о членах семьи, их имена и фамилии, возраст, местонахождение.

В этой части решений довольно часто встречаются всякого рода неточности, вызванные небрежностью или недостаточной квалификацией составителей.

Иногда этническая принадлежность обозначается обобщенно, по названию государства, например: в решении МС Москвы от 12.03.2015 по делу гражданина Судана М.М.А. его этническая принадлежность обозначена как «суданец». Для выходца из страны с таким сложным этническим составом, с такими серьезными межэтническими и межрасовыми противоречиями это определение не только неверно, но и имеет смысловое значение, способное оказать влияние при оценке обоснованности опасений заявителя стать жертвой преследований на почве этнической и расовой принадлежности.

В некоторых случаях обобщенно указывается вероисповедание, например, в некоторых решениях по делам беженцев из Сирии вероисповедание обозначено просто «ислам», без уточнения, к какой именно ветви ислама принадлежит заявитель.

В одном из проанализированных при подготовке доклада решений религиозная принадлежность заявителя была обозначена не только обобщенно, но и неверно. Это решение МС Москвы по делу гражданина Ирака Ш.М.М, где указано, что он - христианин, хотя этот человек по рождению принадлежал к секте мандеев, затем принял ислам, а на момент обращения за убежищем считал себя атеистом. При этом одним из мотивов отказа ему в признании беженцем было то, что он не представил доказательств, что исповедует христианство. Столь грубая ошибка могла быть следствием либо абсолютной беспомощности специалиста, не сумевшего разобраться в сложном деле, либо откровенного пренебрежения им своими обязанностями.

Иногда неточно указываются географические названия. Например, в решении МС МО от 02.07.2014 по делу афганца Е.М.С. в качестве места его рождения и жительства указан несуществующий город Курбан – вместо уезда Гурбанд (Горбанд, Гхорбанд) в провинции Парван. Это, в частности, свидетельствует о том, что специалист, готовивший решение, не проводил проверку сведений, полученных от заявителя, не выяснял ситуацию в сфере безопасности в регионе его проживания, которая в разных провинциях и даже уездах Афганистана весьма различна, а значит, и не оценивал риски, связанные с его возвращением в Афганистан, то есть фактически не выполнил свою работу.

Нередки ошибки и в сведениях о родственниках заявителя. Во многих решениях МС МО состав семьи вообще не указывается. Например, отсутствуют какие-либо сведения о родственниках в решении об отказе в статусе беженца гражданке Афганистана М.Н.Ф. от 22.05.2014, хотя эти сведения для оценки обоснованности опасений стать жертвой преследования в Афганистане для одинокой женщины должны были сыграть важнейшую роль.

Описательная часть решений по вопросам предоставления статуса беженца и временного убежища содержит сведения о въезде в РФ (дата, маршрут, данные проездных документов), месте проживания в РФ, правовом положении в РФ на момент обращения, дате и причинах обращения за убежищем в РФ, сведения о предыдущих обращениях за убежищем в РФ и других странах (если они были). Здесь же обычно дается краткое изложение обстоятельств дела заявителя, в некоторых решениях приводятся сведения о представленных им документах.

В этой части решений также бывает много ошибок, но если во вводной части неточности вряд ли носят намеренный характер, то в описательной части, наряду с небрежностью и недостатком квалификации, начинает проявляться тенденциозность.

В решениях МС Москвы указывается адрес, по которому проживает заявитель в момент обращения за убежищем. Многие заявители, не читающие по-русски, не знают своего адреса и находят свое жилище по памяти. В таких случаях в решениях указывается, что заявитель отказался назвать свой адрес, что дает основание заподозрить его в неискренности.

Беженцы, знающие свой московский адрес, часто допускают неточности при его воспроизведении, а иногда сами сотрудники миграционной службы неточно записывают адрес со слов заявителя. МС Москвы с помощью сотрудников своих районных отделов проверяет, проживают ли лица, обратившиеся за убежищем, по указанному ими адресу. Если выясняется, что адрес неверный, или если проверяющим по каким-то причинам не удалось получить подтверждение проживания заявителя по этому адресу, в решении этот факт часто интерпретируется как сознательная ложь с его стороны. При этом не учитывается, что хозяева квартир, сдаваемых иностранцам, обычно не хотят признаваться сотрудникам МС в том, что у них живут иностранцы, так как боятся, что это спровоцирует частые визиты полиции и наказания за неуплату налога с дохода от сдачи жилья внаем

или за предоставление жилья иностранцам без оформления регистрации.

Так, в решении МС Москвы от 30.06.14 об отказе во временном убежище палестинцу из Сектора Газа А.Р. ему ставится в вину, что он «предоставил заведомо ложную информацию о месте своего фактического пребывания», на том основании, что дома на ул. Булатниковская, который он назвал, не существует. В действительности, А.Р. назвал ул. Болотниковскую, но, видимо, из-за его произношения сотрудник МС, проводивший опрос, неправильно его понял, и вместо того, чтобы прояснить недоразумение, предпочел обвинить беженца во лжи.

Сириец Ш.Р. проживает в Москве в квартире, которую снимает его брат, имеющий вид на жительство в РФ. При обращении в МС Москвы он назвал адрес этой квартиры. Неизвестно, по каким причинам сотрудники районного отдела МС, проводившие проверку, сообщили в отдел по беженцам, что Ш.Р. по этому адресу не проживает: возможно, они просто не застали братьев дома. Но в решении МС от 15.07.2014 об отказе Ш.Р. во временном убежище указано, что он сообщил ложные сведения о своем адресе.

Изложение обстоятельств дела заявителя в решениях по вопросам убежища редко бывает полным и точным. Обычно составители решений используют различные приемы, чтобы снизить серьезность, драматизм событий, о которых рассказывает заявитель: опускаются важные факты и детали, описываемые события примитивизируются, им придается характер незначительного или бытового инцидента.

В решении МС Москвы от 08.07.2014 об отказе в предоставлении временного убежища суданцу А.О.Б. указано, он работал в гуманитарной организации, которая впоследствии была закрыта властями. Но не сообщается, что А.О.Б. был создателем этой организации и что ее целью было оказание помощи представителям дискриминируемой народности, к которой он принадлежал. Ничего не сказано в решении о первых двух арестах А.О.Б., во время которых его подвергали избиениям и пыткам, требуя признаться в антиправительственных замыслах.

В решении МС упоминается, что после закрытия этой организации А.О.Б. перешел работать в другую благотворительную организацию, но ничего не говорится о его деятельности в этой организации, а также о том, что он продолжал в ней участвовать

после бегства в соседнюю страну. В решении упомянут только третий арест А.О.Б., но никакие обстоятельства этого ареста не приводятся. Таким образом, в решении МС не нашли отражения важнейшие обстоятельства дела А.О.Б., без которых невозможно оценить обоснованность его опасений стать жертвой преследований в случае возвращения в страну происхождения.

Изложение фактов в решении УФМС России по Саратовской области от 22.07.2013 по делу иракца А.С.М. сводится к одной фразе: заявитель сообщил, что ему «угрожает опасность за критику (распространяемую посредством интернет рассылки) в адрес Армии «Аль Махди»... а также... в связи с переменой вероисповедания...». Не сообщается ни о содержании критических публикаций заявителя, ни о нападении на него за эту критику, после которого он попал в больницу, ни о причинах и обстоятельствах его перехода в другую веру.

В решении МС МО от 22.05.14 по делу афганки М.Н.Ф обстоятельства ее дела вообще не были отражены, указано лишь, что она сообщила о нежелании возвращаться в свою страну, так как «там нестабильная социально-политическая обстановка». В решении не сказано, что ее отец был офицером Министерства обороны при Б.Кармале, а она сама участвовала в молодежном прокоммунистическом движении, затем, будучи студенткой, вступила в Народно-демократическую партию, работала учительницей в женской школе. Ничего не говорится о том, что после прихода к власти талибов М.Н.Ф с семьей пришлось несколько раз менять место жительства, чтобы избежать преследований, и что все ее родственники в конце концов разъехались по разным странам. Все эти важные обстоятельства не были упомянуты и учтены при принятии решения. Фактически М.Н.Ф было отказано в статусе беженца без выяснения и изучения обстоятельств ее дела.

Аналитическая часть решений обычно начинается изложением оснований для предоставления статуса беженца или временного убежища.

Если в решении рассматривается вопрос о признании беженцем, цитируется пункт 1 части 1 статьи 1 закона «О беженцах»:

«беженец - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений

находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

Иногда приводится (обычно без ссылки) положение § 42 «Руководства» УВКБ ООН о том, что *«опасения просителя должны считаться вполне обоснованными, если он может доказать в пределах разумного, что его пребывание в стране происхождения стало невыносимым для него по причинам, указанным в определении /понятия «беженец»/, или по тем же причинам было бы невыносимым, если бы он вернулся назад».* При этом никаких следов использования этой или других рекомендаций «Руководства» в решениях МС обнаружить не удалось.

Если в решении рассматривается вопрос о предоставлении временного убежища, приводится пункт 2 статьи 12 закона «О беженцах»:

«Временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они:

1) имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации;

2) не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным настоящим Федеральным законом, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации».

Часто вместо этой нормы или дополнительно к ней приводится пункт 7 постановления Правительства РФ № 274 от 09.04.2001 г.:

«Решение о предоставлении временного убежища принимается при наличии оснований для признания лица беженцем по результатам проверки сведений об этом лице и прибывших с ним членах его семьи, в том числе обстоятельств прибытия на территорию Российской Федерации либо существования гуманных причин, требующих временного пребывания данного лица на территории Российской Федерации (например, состояние здоровья), до устранения таких причин или изменения правового положения лица».

Затем во многих решениях без каких-либо ссылок указывается:

«Причинами, по которым может предоставляться временное убежище из гуманитарных побуждений, являются:

- тяжелое состояние здоровья лица, подлежащего выдворению, если в государстве его гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства), куда лицо должно быть выдворено, ему не может быть оказана необходимая медицинская помощь, вследствие чего его жизнь окажется в опасности;

- реальная угроза для жизни и свободы лица вследствие голода, эпидемии, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо внутреннего или международного конфликта, охватывающего всю территорию государства его гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства), куда это лицо должно быть выдворено;

- реальная угроза для лица в случае его возвращения на территорию государства гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства) стать жертвой пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания».

В решениях МС Москвы гуманитарные причины для предоставления временного убежища сформулированы несколько иначе:

«УФМС России по г. Москве при определении «гуманных побуждений», в отношении лиц, подпадающих под действие ФЗ РФ «О беженцах», руководствуется следующим:

- Российская Федерация, в соответствии с международными договорами, взяла на себя обязательства в области защиты прав человека, в частности, лицо не может быть выдворено за пределы России в государство, если для него существует реальная угроза пыток, внесудебного лишения свободы;

- существуют медицинские показания, подтвержденные официальным заключением соответствующего учреждения о невозможности в определенный срок выбытия (выдворения) лица за пределы России».

Таким образом, территориальные органы ФМС России декларируют разный правовой подход к предоставлению временного убежища:

МС Москвы, в отличие от других служб, не рассматривает в качестве гуманитарных причин угрозу жизни и свободе иностранных граждан вследствие голода, эпидемий, природных и техногенных катастроф и войн, а в отношении больных людей для московской службы имеет значение не угроза жизни в связи с отсутствием

необходимой медицинской помощи, а только невозможность из-за болезни выдворения в определенный срок.

Применение разных критериев в определении «гуманных побуждений» различными территориальными органами ФМС России вряд ли можно считать допустимым - тем более, что это ведет к дискриминации искателей убежища, обращающихся в МС Москвы, где применяют более узкий набор критериев для предоставления временного убежища.

Вряд ли допустимо и то, что в решениях отсутствуют ссылки на документ, в котором установлены эти критерии, так как их применение затрагивает права граждан.

Поскольку ни закон «О беженцах», ни постановление Правительства № 274 не содержат таких критериев, можно предположить, что они установлены ведомственным распоряжением ФМС России. Однако ведомство не наделено правом толкования закона, поэтому предложенные ФМС России критерии – не более, чем рекомендации, и отказы в предоставлении временного убежища со ссылкой на несоответствие этим критериям – а таких отказов подавляющее большинство - нельзя считать правомерными.

В то же время территориальные органы не считают себя связанными этими критериями и часто отказывают во временном убежище в тех случаях, когда обстоятельства заявителей соответствуют им. Например, многим беженцам из Сирии было отказано в убежище, несмотря на то, что в тех же решениях в качестве одного из оснований для предоставления временного убежища указывался внутренний вооруженный конфликт.

После изложения оснований для предоставления статуса беженца и временного убежища в большинстве решений приводится информационная справка МИД/ФМС России о стране происхождения заявителя. Обычно это довольно большой текст, занимающий нередко более половины объема всего решения. Какие-либо другие источники, которые могли бы помочь в анализе дела заявителя, - документы ООН, в том числе рекомендации УВКБ ООН по оценке заявлений искателей убежища из конкретных стран, материалы других международных организаций, доклады авторитетных правозащитных организаций, научная литература, - почти никогда не используются.

При этом известные нам редкие попытки привлечения других источников нельзя признать удачными. Например, в решении МС МО от 04.10.2013 об отказе во временном убежище афганцу

С.Х. приводится информация из «Википедии» о традиционном кодексе чести пуштунов Пуштунвали, с помощью которой ставится под сомнение обоснованность опасений заявителя, этнического пуштуна, стать жертвой расправы со стороны талибов.

Качество информационных справок МИД/ФМС России очень различно и зависит не только от квалификации составителей, но и от отношений между РФ и данной страной, а также от наличия заказа на тот или иной характер информации и расстановку акцентов. По нашим наблюдениям, в отношении стран, из которых искатели убежища в России редки, такой заказ отсутствует. Например, справки по Ираку и Пакистану, приводимые в решениях 2013-2014 гг., представляются достаточно объективными. В то же время содержание справок по тем странам, из которых приток искателей убежища в данное время велик, в значительной степени носят конъюнктурный характер.

В течение многих лет основной поток беженцев из Дальнего Зарубежья шел в Россию из Афганистана, и в информационных справках, невзирая на все драматические перемены в этой стране, фигурировала лишь одна группа риска - бывшие члены Народно-демократической партии Афганистана и лица, связанные с правительствами Б.Кармаля и М.Наджибуллы. Рекомендации УВКБ ООН по оценке потребностей в международной защите искателей убежища из этой страны, в которых описывалось более 10 групп риска, во внимание не принимались. Лишь пару лет назад к «идейным коммунистам» в информационных справках МИД/ФМС России по Афганистану прибавились сотрудники иностранных компаний, женщины и лица, перешедшие из ислама в другую веру.

Начиная с 2012 года, одной из основных групп искателей убежища в РФ стали граждане Сирии. Поначалу ФМС России не считало необходимым предоставлять сирийцам убежище. Территориальные органы ФМС, отказывая сирийцам, ссылались на то, что «по информации МИД России, несмотря на сложную военную обстановку, сирийские власти в настоящее время контролируют ситуацию в стране и предоставляют необходимую защиту своему населению от противоправных действий вооруженной оппозиции и иностранных наемников. В этой связи у большинства сирийского населения нет оснований опасаться незаконного преследования либо негуманного обращения со стороны властей» (цитируется по решению МС Москвы от 18.12.2012 по делу С.А.).

В начале 2013 года, возможно, под влиянием настойчивых призывов УВКБ ООН ввести мораторий на возвращение граждан Сирии в эту страну, позиция ФМС России изменилась. В территориальные органы была направлена новая, более реалистичная информация о положении в Сирии и даны рекомендации «учитывать сложившуюся тяжелую общественно-политическую ситуацию, когда сирийские власти не имеют возможности предоставить эффективную защиту своим гражданам от противоправных действий представителей вооруженной оппозиции» (цитируется по решению МС Москвы от 15.03.2013 по делу О.А.). В результате в течение 2013 года 1191 гражданин Сирии получил временное убежище (тогда как в 2012 году – всего 49), а в тех случаях, когда территориальные органы отказывали им, ФМС России по жалобам отменяла эти решения.

В 2014 году сирийцы вновь начали приходить в пункты Сети «Миграция и право» ПЦ «Мемориал» и Комитет «Гражданское содействие» с отказами в предоставлении временного убежища, хотя в первой половине года их было немного. В этих решениях приводилась новая короткая справка МИД/ФМС России, в которой говорилось, что «главной проблемой САР /Сирийской Арабской Республики/ является безработица», но «гуманитарные организации ООН значительно увеличили масштабы оказания гуманитарной помощи сирийцам» (цитируется по решению МС МО по делу М.Т от 17.03.2014). Некоторое время эта информация бытовала в решениях МС наряду с более серьезной справкой, датированной ноябрем 2013 года, где события в Сирии, со ссылкой на позицию МИД России, характеризуются как «масштабный внутренний вооруженный конфликт», хотя и не упоминается о нарушениях прав человека со стороны сирийских властей (цитируется по решению МС Москвы от 15.07.2014 по делу Ш.Р.).

С середины 2014 года в решениях по делам сирийских беженцев стала использоваться другая информационная справка. Видимо, продолжать использовать информацию о том, что главной проблемой Сирии является безработица, - на фоне наступления боевиков ИГИЛ, сопровождавшегося массовыми казнями, - было уже невозможно. В то же время объективная картина событий в Сирии не соответствовала изменившемуся подходу ФМС к предоставлению убежища беженцам из этой страны.

В новой справке, которая используется по сей день, события в Сирии определяются уже не как масштабный внутренний воору-

женный конфликт, а как «масштабная контртеррористическая операция», подчеркивается локальный характер вооруженного противостояния, сведениях о нарушениях прав человека, числе погибших, внутриперемещенных лиц и беженцев отсутствуют, в то же время сообщается о возобновлении авиасообщения между Москвой и Дамаском. Кроме того, в справке дается характеристика миграционного потока из Сирии в РФ, в которой делается акцент на мотивы выезда, не связанные с войной и риском преследования. Названы три категории граждан Сирии, прибывающих в РФ: рядовые граждане, рассчитывающие, что в России «спокойнее и можно заработать», бизнесмены, имеющие в России деловые интересы, и потомки эмигрантов с Северного Кавказа, желающие вернуться на историческую родину.

За страноведческой информацией в решениях МС обычно следует собственно анализ дела заявителя. Однако вопрос о том, соответствуют ли преследования, которым подвергался или опасается подвергнуться заявитель, тем типам преследований, которые составляют понятие «беженец», почти никогда не разбирается, а обсуждение вопроса об обоснованности опасений обычно подменяется ссылками на косвенные обстоятельства, например, на то, что по приезде в Россию заявитель не сразу обратился за убежищем, при этом причины позднего обращения, как правило, не приводятся.

Во многих случаях анализ дела заявителя сводится к набору стандартных фраз: «Всесторонне изучив материалы личного дела NN можно сделать вывод, что на территории Сирии /можно поставить название любой другой страны - *составитель*/ ни политической, ни религиозной, ни военной, ни общественной деятельностью не занимался, проблем с властями своей гражданской принадлежности не имел. Уголовному преследованию не подвергался. Лично угроз в свой адрес не получал, в инциденты с применением насилия вовлечен не был, обоснованных опасений стать жертвой пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, в случае возвращения на родину, заявитель не привел» (цитируется по решению МС Москвы от 07.07.2014 по делу Р.А.).

Этот набор, иногда с небольшими изменениями, повторяется из решения в решение. Он воспроизводится даже в решениях по делам беженцев, прибывших в Россию детьми, где фразы о неучастии заявителя в политической, религиозной, военной и обще-

ственной деятельности выглядят совершенно нелепо. Например, в решении МС МО от 07.11.2011 по делу К.А., который приехал в РФ из Азербайджана в возрасте 8 лет.

Нередко утверждения, входящие вышеприведенный набор, прямо противоречат обстоятельствам дела, в том числе приводимым в самом решении. Например, в уже упоминавшемся решении УФМС по Саратовской области от 14.06.2014 по делу копта С.А.Ф. тоже говорится, что в инциденты с применением насилия он вовлечен не был, хотя в том же решении сообщается о нападении на его дом преступников, ранее убивших его двоюродного брата.

Вышеназванный набор фраз нередко дополняется двумя-тремя доводами, направленными на то, чтобы поставить под сомнение серьезность и обоснованность опасений заявителя стать жертвой преследований в стране происхождения.

Часто таким доводом служит ссылка на отсутствие у заявителя доказательств преследования. Это обстоятельство однозначно истолковывается не в пользу заявителя. Специалисты МС никогда не действуют в соответствии рекомендациями «Руководства» УВКБ ООН:

«...Хотя обязанность представлять доказательства лежит на заявителе, задача установления и проработки соответствующих фактов решается совместно с проверяющим лицом. В некоторых случаях именно уполномоченному лицу приходится использовать средства, которыми он располагает, чтобы собрать все необходимые доказательства, подтверждающие ходатайство. Однако даже этот независимый поиск не всегда может увенчаться успехом, и могут быть заявления, которые невозможно подтвердить доказательствами. В таких случаях, если изложенное заявителем кажется правдоподобным, то проверяющий должен истолковать сомнения в пользу просителя, если нет веских причин полагать обратное» (§ 196).

Например, в решении УФМС по Саратовской области от 02.06.2015 года об отказе гражданину Узбекистана Б.К. в предоставлении временного убежища отсутствие доказательств преследований является одним из двух основных мотивов отказа (второй – отсутствие в Узбекистане военных действий). Заявитель сообщил, что в Узбекистане несколько раз подвергался незаконному задержанию и пыткам за приписываемые ему религиозные и политические убеждения, а его родные братья арестованы

по тем же причинам. Никакой попытки оценить достоверность рассказа заявителя в решении не делается. Страноведческая информация, включая довольно подробную справку ФМС России, приводимую в решении, для этого не используется.

Подобная ситуация с использованием страноведческой информации МИД/ФМС России вообще типична для решений МС: она включается в решения для проформы и по большей части «лежит» в решениях «мертвым грузом», составители решений не могут или не считают необходимым привлекать ее для анализа дела заявителя. Если таким образом игнорируются справки МИД/ФМС России, то стоит ли удивляться, что специалисты МС не пытаются использовать при подготовке решений другие источники.

Если же информация МИД/ФМС России все же используется, то это делается самым примитивным образом и в основном для обоснования отказа в убежище.

Например, во многих решениях по делам сирийцев 2014 года после справки МИД России с информацией о категориях эмигрантов из Сирии указывается: «Заявитель относится к категории граждан Сирии, указанных в информации МИД России». И этот довод служит доказательством, что заявитель в предоставлении убежища не нуждается. При этом не принимается во внимание, что в справке МИД РФ речь идет о трех разных по своему положению и причинам выезда категориях выходцев из Сирии, не разъясняется, почему конкретный заявитель может быть отнесен к той или иной категории и почему представители этих категорий могут безопасно вернуться в Сирию.

Наличие у беженцев документов, подтверждающих обстоятельства их дела, существенно не увеличивает для них шансы на получение убежища.

Во-первых, как уже говорилось выше, вопрос о том, какие документы приобщить к делу, в большинстве территориальных органов решает не беженец, а специалист МС.

Во-вторых, регламент требует представлять документы с переводом на русский язык, не обязывая МС оплачивать расходы на перевод, а сами беженцы часто не имеют на это средств.

В-третьих, во многих случаях даже приобщенные к делу документы с переводом при подготовке решений не анализируются и не принимаются во внимание.

Так, например, полицейский из Афганистана Е.М.С. при об-

ращении в МС МО в сопровождении юриста ПЦ «Мемориал» Е.Раевой представил несколько документов, подтверждающих его работу в полиции и факт преследования со стороны талибов. Однако в решении об отказе ему в статусе беженца от 02.07.2014 указано, что Е.М.С. не представил документального подтверждения преследований.

С другим афганцем Н.А.Б. произошла еще более удивительная история. Он неоднократно обращался в России за убежищем, но получал отказы. В 2013 году ему прислали из Афганистана документ, подтверждающий, что в случае возвращения на родину ему угрожает опасность. Он обратился в МС Москвы с просьбой повторно рассмотреть вопрос о предоставлении ему временного убежища с учетом нового обстоятельства – появления подтверждающего документа. Ему предоставили временное убежище, но когда через год он подал заявление о продлении убежища, - отказали со ссылкой на то, что обстоятельства, послужившие причиной предоставления ему убежища, устранены. Оказалось, что убежище ему дали по медицинским причинам, хотя Н.А.Б. не жаловался на здоровье ни в 2013, ни в 2014 году. О том, что он представил документ, подтверждающий преследования, в решении МС Москвы от 03.10.2014 даже не упоминается.

Складывается впечатление, что наличие у искателя убежища документов воспринимается сотрудниками МС не как помогающий, а скорее как мешающий их работе фактор. Поэтому они стремятся либо игнорировать, либо дезавуировать эти документы. Очевидно, это связано с тем, что документы требуют от них дополнительных усилий (в документах нужно разобраться, соотносить с обстоятельствами дела, интерпретировать) и затрудняют им задачу подготовки отрицательных решений.

Упомянувшееся дело иракца А.С.М. отличалось редким обилием документов. Часть из них педантичный беженец сумел привезти с собой, другие были получены по запросу Комитета «Гражданское содействие» по почте из ближневосточной страны. МС Москвы 02.04.2012 года, не опровергнув подлинность представленных документов и не рассмотрев по существу вопрос об обоснованности его опасений стать жертвой преследования, не сумела найти другого аргумента для отказа ему в статусе беженца, кроме того, что он является «профессиональным беженцем». За временным убежищем А.С.М. обратился в УФМС по Саратовской области - и история повторилась: в решении от 22.07.2013 года

большинство документов, подтверждающих обоснованность его опасений, даже не упоминаются, а отказ мотивируется ссылкой на то, что А.С.М имеет большой опыт обращения за убежищем.

Молодая вдова из Афганистана М.И.М. представила в УФМС России по Архангельской области «ночные письма» движения Талибан с угрозами в ее адрес за нетрадиционное поведение (поступление в вуз, участие в предвыборной кампании, обучение женщин) и другие документы, подтверждающие обоснованность ее опасений стать жертвой преследования. Однако МС не приняла всерьез эти документы: не ставя под сомнение их подлинность, она пришла к выводу, что письма талибов не свидетельствуют о какой-то реальной угрозе, а представляют собой лишь «традиционное психологическое воздействие», - и 01.10.2013 года отказала ей в статусе беженца.

При подготовке решений, особенно во время массового притока беженцев из одной страны, со схожими причинами выезда территориальные органы обычно используют шаблон. В известной степени это неизбежно, однако возможность использования шаблона не должна избавлять специалистов МС от изучения каждого конкретного дела, что фактически происходит.

Когда пошел поток беженцев из Сирии, в территориальных органах ФМС сложились свои шаблоны решений по делам этой группы беженцев. В распоряжении Комитета имеется большое число решений этих служб, не отличающихся между собой ничем, кроме биографических данных заявителей. Совпадают не только доводы в обоснование отказа в убежище, но даже формулировки мотивов обращения беженцев с заявлением о предоставлении временного убежища.

В МС Москвы больше всего использовался следующий шаблон.

Мотив обращения за убежищем:

«Свое заявление о предоставлении временного убежища на территории РФ NN обосновал невозможностью вернуться в Сирию, в связи с военными действиями на территории Сирии».

Обоснование отказа (сразу после справки МИД):

«Анализ личного дела N показал, что на территории Сирии заявитель ни политической, ни религиозной, ни общественной, ни военной деятельностью не занимался, проблем во взаимоотношениях с властями страны своей гражданской принадлежности не имел, уголовному преследованию не подвергался.

В Российскую Федерацию заявитель прибыл с целью поиска лучших социально-экономических условий. На территории Российской Федерации N находится нелегально. Кроме того, N представил заведомо ложные сведения о своем пребывании на территории Российской Федерации. При получении Справки о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища на миграционный учет не встал, тем самым нарушил закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Согласно же Конституции Российской Федерации ст. 62 п. 3 «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

Учитывая, что заявитель работает в Москве, можно предположить о желании заявителя получить временное убежище на территории РФ только для легализации своего положения и оформления необходимых документов для дальнейшего осуществления трудовой деятельности в России.

Временное убежище на территории Российской Федерации NN желает получить исключительно с целью законного пребывания на территории Российской Федерации. Следует отметить, что если заявитель желает легализовать свое положение в РФ, то ему следует решать данный вопрос иными способами в соответствии с российским законодательством, регламентирующим правовое положение ИГ и ЛБГ на территории Российской Федерации.

Таким образом, исходя из указанных выше обстоятельств, не усматривается, что в отношении заявителя существуют гуманные побуждения, требующие предоставления ему возможности временно пребывать на территории Российской Федерации».

Среди проанализированных при подготовке доклада решений было выявлено 11, имеющих такой текст:

1. решение по делу Ш.Х.М от 23.06.2014,
2. решение по делу Х.Х от 21.07.2014
3. решение по делу А.М от 28.07.2014
4. решение по делу К.З от 14.08.2014
5. решение по делу А.Х от 19.08.2014
6. решение по делу А.М. от 19.08.2014
7. решение по делу А.З. от 26.08.2014

8. решение по делу Ш.М.Б. от 28.08.2014
9. решение по делу А.Б. от 08.10.2014
10. решение по делу Х.К. от 18.11.2014
11. решение по делу А.Я. от 25.11.2014

Положение всех этих людей различно. Большинство - из г. Алеппо, но некоторые из других мест (Дамаск, Хомс, Камышлы). Большинство – арабы, но есть и курды. Большинство – мужчины, но есть и женщина. Большинство – молодые люди, но есть и пожилые. У одних семьи остались в Сирии или бежали в соседние страны, у других связь с родными утрачена, третьи находятся в России вместе с семьей. Этим различия не исчерпываются. У одних родственники служат в правительственной армии, у других – воюют на стороне оппозиции. Одни проживали в районах, контролируемых правительством, другие – оппозицией. По данным УВКБ ООН, в настоящее время даже такой связи с одной из противоборствующих сторон вполне достаточно, чтобы стать жертвой преследований со стороны другой.

Тем не менее, ни общая опасность, связанная с боевыми действиями, ни риск индивидуального преследования в этих решениях не анализируется, то есть вопрос об обоснованности опасений стать жертвой преследования или наличии гуманитарных причин фактически не рассматривается, а подменяется не имеющими отношения к делу доводами, касающимися вопросов пребывания заявителей в РФ. (Эти доводы тоже крайне беспомощны: о так называемых «ложных сведениях» о московском адресе мы уже говорили, ответственность за постановку на миграционный учет законом для иностранных граждан не предусмотрена, а желание легально трудиться и проживать в РФ никак не противоречит желанию получить убежище).

В МС МО для отказов беженцам из Сирии использовался другой шаблон.

«При заполнении опросного листа N указал, что не желает возвращаться в страну своей гражданской принадлежности, т.к. одними из основных причин являются экономические причины и военные действия, происходящие на территории САР. Заявление N можно поставить под сомнение, поскольку вся семья заявителя проживает в САР и никуда не выезжает. Из этого можно сделать вывод, что сам он будет подвергаться не большей опасности, чем все члены его семьи. На запрос в АОСК ИЦ

ГУВД по Московской области был получен ответ, что интересующими миграционные органы сведениями центр не располагает, что позволяет предположить, что власти Сирийской Арабской Республики не подавали заявителя в международный розыск. Данный факт позволяет усомниться в том, что заявитель скрывается от возможного преследования властями Сирийской Арабской Республики».

Далее после короткой справки ФМС России о том, что главной проблемой в Сирии является безработица:

«Тот факт, что на территории САР N в инциденты с применением насилия вовлечен не был, не подвергался уголовному преследованию, его не разыскивает полиция, позволяет предположить, что в случае возвращения заявителя в государство гражданской принадлежности он не станет жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. /.../

Тот факт, что материальное положение заявителя в стране гражданской принадлежности было очень низким, позволяет предположить, что N покинул страну вследствие тяжелого экономического положения, что не является основанием для предоставления временного убежища на территории Российской Федерации.

Так же следует отметить, что N по окончании срока действия визы не покинул территорию Российской Федерации, что является нарушением 109 Федерального Закона от 18.07.2006 года «О миграционном учете».

Можно с достаточной степенью вероятности предполагать, что N обратился в УФМС России по Московской области с целью легализации своего положения на территории Российской Федерации для получения возможности работать, а в этом случае ему необходимо решать данный вопрос в соответствии с законодательством России, регламентирующим правовое положение ИГ и ЛБГ на территории Российской Федерации.

Из вышеизложенного следует, что основания для предоставления заявителю временного убежища на территории Российской Федерации отсутствуют. Препятствий для возвращения его на родину не существует».

В нашем распоряжении имеются 5 решений УФМС России по Московской области, содержащих такой текст:

1. решение по делу М.Т. от 17.03.2014 г,
2. решение по делу Е.Я. от 21.04.2014 г.,
3. решение по делу А.А.А. от 18.06.2014 г.,
4. решение по делу М.М. от 08.07.2014 г.,
5. решение по делу Д.М. от 09.07.2014 г.

Характерно, что приведенному тексту в решениях МС МО предшествует упоминавшийся перечень оснований для предоставления временного убежища, среди которых фигурирует внутренний вооруженный конфликт. Но, как мы видим, никакой попытки применить это основание или обосновать невозможность его применения по отношению к данному заявителю нет.

Особенностью приведенного шаблона являются ссылки на безопасное проживание семьи и «низкое» материальное положение заявителя в Сирии, которые, если не знать, что это шаблон, могут показаться реальными деталями конкретного дела, но в действительности никому из пяти заявителей вопросов о положении родственников в Сирии и о материальном положении самого заявителя до выезда в РФ при обращении в УФМС по Московской области за убежищем не задавали.

Картину довершает утверждение, что заявитель, не выехав из РФ по окончании срока действия визы, нарушил закон «О миграционном учете»: в действительности это нарушение требований статьи 25 закона № 114 от 15.08.1996 года «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ».

Решения УФМС по Республике Дагестан об отказе во временном убежище гражданам Сирии также содержат фактически один и тот же мотивировочный текст. Отказ обосновывается отсутствием признаков, составляющим понятие «беженец», а также тем, что временное убежище, по мнению УФМС, может быть предоставлено только тем, кому на родине угрожают пытки или внесудебное лишение свободы. При этом какие-либо доказательства того, что эти угрозы отсутствуют в отношении заявителей, в решениях не приводятся. Страноведческая информация, имеющая отношение к делам заявителей, не используется. Такой текст содержится в решении от 30 января 2014 года по делу супругов Ш.О. и Р.Н. с детьми 2006 и 2008 года рождения (третий ребенок, родившийся в РФ в ноябре 2013 в решении не упоминается), в решении по делу Х.А. от 12 марта 2014 г. и в решении по делу Ш.С. от 9 апреля 2014 года.

Хотелось бы также обратить внимание на один из мотивов отказа сирийским беженцам в предоставлении убежища, приводимый в решениях МС Москвы и МС МО. Это рассуждение о том, что раз в Сирии проживают родственники искателя убежища, то и он может туда вернуться, так как не будет находиться в большей опасности, чем члены его семьи. Этот довод в последнее время стал очень популярным в системе ФМС: он фигурирует и в решениях других территориальных органов, и в решениях ФМС России, где к нему часто прибавляют: «Жизненные трудности испытывает все население страны».

Этот аргумент можно было бы признать допустимым, если бы органам ФМС было достоверно известно, что родственники заявителя, проживающие в Сирии, находятся в безопасности, а это было бы возможно, если бы речь шла не о Сирии, где идет самый кровопролитный из современных вооруженных конфликтов и где никто не может чувствовать себя в безопасности.

При отсутствии сведений о том, что родные искателя убежища находятся в безопасности, этот аргумент означает, что заявитель в случае возвращения в Сирию будет находиться, по крайней мере, в столь же опасном положении, что и его родственники. Отказ в убежище на этом основании свидетельствует о пренебрежении к человеческой жизни, недопустимом с точки зрения морали и права.

Неуважение к правам человека проявляется во многих решениях органов ФМС по вопросам предоставления убежища.

МС МО 28.01.2013 отказала в признании беженцем женщине из центральноазиатской страны А.З. Она просила убежище из-за того, что ее семья подвергалась преследованиям со стороны правоохранительных органов: ее мужа угрозами принуждали оговорить другого человека, поэтому он бежал из страны; чтобы заставить его вернуться, на А.З. оказывалось постоянное давление; когда она решила уехать к мужу, ей запретили взять с собой детей; при этом никаких обвинений против А.З. и ее мужа выдвинуто не было, так что никаких законных оснований для преследования А.З. и ее мужа у властей не имелось. Однако МС МО в действиях правоохранительных органов никакого нарушения прав А.З. и ее мужа не усмотрело.

20.12.2011 г. МС МО отказала в статусе беженца афганке М.В.М. Девушке пришлось бежать из дома и из страны потому, что отец принуждал ее к нежелательному для нее браку. Но-

воявленный жених, заплативший за нее отцу крупную сумму, с помощью угроз пытался заставить М.В.М. прекратить учебу в университете. Специалисты МС МО пришли к выводу, что этот конфликт носит бытовой характер и что в действиях ее жениха, - то есть в покупке женщины и лишении ее права на образование, - ничего противозаконного нет.

Отношение к праву беженцев на семейную жизнь и к правам детей в разных территориальных органах разное: например, в МС МО более лояльное, чем в некоторых других миграционных службах. В МС Москвы наличие жены и детей, граждан России никогда не рассматривается как гуманная причина для предоставления убежища и тем самым игнорируется Определение Конституционного суда РФ N 1317-О-П от 30 сентября 2010 г. по жалобе Закарии Мусы Ясира Мустафы и других на нарушение их прав пп.2 п.2 статьи 12 ФЗ «О беженцах». В этом определении Конституционный суд указывает, что хотя получение временного убежища не является альтернативой общему порядку получения разрешения на временное проживание, но при определенных обстоятельствах интересы соблюдения конституционных прав граждан России, членов семьи иностранного гражданина, могут рассматриваться как гуманная причина для предоставления ему временного убежища.

Сотрудник спецслужбы при Наджибулле Р.А.Ш. бежал в Россию после захвата Кабула талибами. В России женился на москвичке, православной. У них трое детей, воспитанных как обычные московские дети. Необходимость отъезда в Афганистан стала бы для этой семьи катастрофой. УВКБ ООН признало Р.А.Ш. нуждающимся в международной защите, но МС Москвы отказала и в статусе беженца (из-за отсутствия документов о службе в Афганистане) и во временном убежище.

29.09.2014 года МС Москвы отказало во временном убежище сирийцу Д.М.С. Отказ – стандартный, риск возвращения в Сирию не проанализирован, о наличии жены и годовалого ребенка, граждан России, упомянуто, но почему-то указано, что брак Д.М.С. документально не подтвержден, хотя он представил в МС свидетельство о браке, вопрос об интересах жены и ребенка Д.М.С. в случае его возвращения в Сирию или выезда в Сирию всей семьи – не рассматривается.

Вообще нередки случаи, когда органы ФМС России относятся к правам и интересам детей с поразительным равнодушием.

Из 122 решений территориальных органов ФМС России, проанализированных нами при подготовке доклада, 21 касалось беженцев, находящихся в РФ с детьми.

1. Решение УФМС по Свердловской области от 22.04.2013 об отказе во временном убежище гражданину ДРК Т.Г.М., имеющему жену и ребенка 2007 г.р. (в решении указывается, что ребенок нуждается в плановой операции, заболевание жизни не угрожает),

2. Решение УФМС России по Архангельской области от 01.10.2013 об отказе в признании беженцем гражданке Афганистана М.И.М., имеющей 2 детей 2009 и 2011 г.р. (вдова, одинокая мать),

3. Решение УФМС по Саратовской области от 03.10.2013 о лишении статуса беженца гражданина Египта А.А. и его двоих детей 1998 и 2001 г.р.,

4. Решение МС Москвы от 12.01.2014 об отказе в продлении временного убежища гражданке Сирии А.Я. и ее 2 детям 2006 и 2008 г.р. (в РФ с мужем),

5. Решение УФМС по Республике Дагестан от 30.01.2014 об отказе в предоставлении временного убежища супругам Ш.О. и Р.Н. с детьми 2006, 2008, 2013 г.р.

6. Решение МС Москвы от 18.03.2014 об отказе в предоставлении временного убежища ЛБГ из Сирии Т.В., имеющему жену и 2 детей 1995 и 1998 г.р.

7. Решение МС Москвы от 20.03.2014 об отказе в продлении временного убежища гражданке Афганистана и ее 2 детям 2006 и 2010 г.р. (в РФ с мужем),

8. Решение МС Москвы от 16.05.2014 об отказе в предоставлении временного убежища гражданке ДРК М.Н.Ш. и ее 2 детям 2006 и 2011 г.р. (одинокая мать),

9. Решение МС Москвы от 03.07.2014 об отказе в предоставлении временного убежища гражданину Украины С.И.Н., имеющему жену и ребенка 2007 г.р., граждан РФ,

10. Решение УФМС по Саратовской области от 14.06.2014 об отказе в предоставлении временного убежища гражданке Египта К.А.Д. и ее ребенку 2011 г.р. (в РФ с мужем),

11. Решение УФМС по Саратовской области от 16.06.2014 об отказе во временном убежище гражданке Египта Х.А.Н. и ее 3 детям 2006 и 2009 (двойня) г.р. (в РФ с мужем),

12. Решение УФМС по Тверской области от 26.06.2014 об от-

казе в предоставлении временного убежища гражданке Сирии М.А.М. и ее 4 детям 1998, 2003, 2007 и 2012 г.р. (в РФ с мужем, имеющим вид на жительство),

13. Решение МС Москвы от 07.07.2014 об отказе в предоставлении временного убежища гражданину Сирии К.А., имеющему жену и 3 детей в возрасте 11-ти, 10-ти лет и 1 года,

14. Решение МС Москвы от 08.07.2014 об отказе в предоставлении временного убежища гражданину Украины Б.А.В., имеющему жену и ребенка 2002 г.р.,

15. Решение МС Москвы от 05.08.2014 об отказе во временном убежище несовершеннолетнему гражданину Сирии С.А. (в РФ со старшим братом),

16. Решение МС Москвы от 29.09.2014 об отказе в предоставлении временного убежища Д.М.С., имеющему жену и ребенка, 2013 г.р., граждан РФ,

17. Решение МС Москвы от 12.12.2014 об отказе в продлении временного убежища гражданке Сирии А.Ш.Р. с сыном 1998 г.р.,

18. Решение МС Москвы 01.12.2014 об отказе в статусе беженца гражданке Афганистана Л.С.М. и ее дочери 2011 г.р. (одинокая мать),

19. Решение МС Москвы от 24.12.2014 об отказе в продлении временного убежища гражданину Сирии К.А., жена и ребенок 2012 г.р. имеют временное убежище до 02.04.2015 г.,

20. Решение МС Москвы от 21.01.2015 об отказе в предоставлении временного убежища гражданину Сирии Ш.Б. и двум его детям 13 и 12 лет (в РФ с женой и тремя детьми, младшему 1 год),

21. Решение УФМС по Тверской области от 07.02.2015 об отказе в предоставлении временного убежища гражданину Узбекистана М.Ф., имеющему жену и ребенка 2011 г.р., граждан РФ.

Ни в одном из этих решений вопрос о последствиях отказа в убежище для детей специально не рассматривается. Исключение составляет только решение УФМС по Свердловской области по делу Т.Г.М., где затрагивается вопрос о необходимости лечения ребенка, но выносится отрицательное решение.

Одно среди названных решений вынесено в отношении несовершеннолетнего беженца из Сирии С.А. В Россию он прибыл 16-летним, на момент обращения за убежищем ему было 17 лет. Решение об отказе в предоставлении ему временного убежища ничем не отличается от решений по делам взрослых беженцев, разве что еще беднее аргументами. Так же, как в решениях взрос-

лых, говорится, что он «холост, детей не имеет». Анализ его дела сводится к двум фразам, содержащим три утверждения: 1. заявитель не сообщил, что в Сирии может подвергнуться преследованиям или пыткам, 2. приехал в РФ на заработки и обратился за убежищем через год, 3. родители живут в Сирии, так что и заявитель мог там оставаться. Причем в последней фразе фигурирует имя и фамилия другого человека, так что очевидно, что при подготовке решения использовался текст решения по другому делу.

В решении об отказе в убежище С.А. нет ни слова о том, что он – несовершеннолетний, о том, как проводилась процедура, присутствовал ли на ней представитель несовершеннолетнего, каким образом устанавливалась степень его интеллектуальной зрелости, в частности, понимает ли юноша с 7 классами образования, что такое преследования и пытки.

Нет никаких признаков, что при принятии решения учитывались рекомендации по работе с несовершеннолетними искателями убежища, содержащимися в «Руководстве» УВКБ ООН, а также данные УВКБ ООН о положении детей в Сирии (см. «Рекомендации по вопросу международной защиты относительно лиц, покидающих Сирийскую Арабскую Республику. Декабрь 2012» § 3).

Таким образом, приходится констатировать, что ФМС России игнорирует обязательства, взятые на себя Россией при подписании Конвенции о правах ребенка. Эти обязательства следующие:

«Во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка» (ч.1 статьи 3);

«Государства-участники принимают необходимые меры с тем, чтобы обеспечить ребенку, желающему получить статус беженца или считающемуся беженцем в соответствии с применимым международным или внутренним правом и процедурами, как сопровождаемому, так и не сопровождаемому его родителями или любым другим лицом, надлежащую защиту и гуманитарную помощь в пользовании применимыми правами, изложенными в настоящей Конвенции и других международных документах по правам человека или гуманитарных документов, участниками которых являются указанные государства» (ч. 1, статьи 22).

В 2014 году в практике предоставления убежища в России появилась новая проблема: дискриминация. Возможно, в каких-то менее заметных масштабах она существовала и раньше, но массовый приток беженцев из юго-восточных областей Украины сделал ее очевидной. Правительство России приняло не только беспрецедентные организационные и финансовые меры по размещению и помощи украинским беженцам, но и серьезно упростило порядок предоставления им временного убежища, превратив его фактически в чисто учетную процедуру (постановление Правительства РФ № 690 от 22.07.2014 г.).

Одновременно кардинальным образом изменился подход к предоставлению убежища беженцам из Сирии: несмотря на то, что причины, по которым сирийские беженцы покидают свою страну, ничем, кроме большей серьезности, не отличались от тех, по которым были вынуждены оставить свои дома жители Луганской и Донецкой областей Украины, - органы ФМС стали отказывать им в предоставлении временного убежища, а тем, кому оно ранее было предоставлено, - в продлении его срока. И если раньше ФМС России по жалобам отменяла такие решения, то теперь начала отказывать.

На вопросы о причинах изменения позиции по отношению к беженцам из Сирии представители ФМС России отвечают, что никакого изменения не произошло, и ссылаются на статистику. Приведем ее. В таблице № 5 представлены сведения ФМС России о предоставлении временного убежища (ВУ) беженцам из Сирии (в количестве человек).

Таблица № 5

	Обратилось за ВУ	Предоставлено ВУ	Снято с учета лиц, имеющих ВУ	Состояло на учете лиц с ВУ
2012	114	49	1	53
2013	1776	1191	80	1162
2014	1350	1314	438	2021

Как будто-то эти данные опровергают наше утверждение об изменении позиции ФМС России в отношении предоставления убежища беженцам из Сирии. Правда, количество снятых с учета (то есть утративших временное убежище и лишенных его) возросло по сравнению с 2013 годом более, чем в 5 раз. Но число

сирийцев, получивших убежище, даже несколько увеличилось. И предоставили его почти всем обратившимся, только 36 человек получили отказ. Но именно эта цифра и заставляет усомниться в достоверности этих данных ФМС России.

Дело в том, что только в Комитет «Гражданское содействие» поступило 47 решений территориальных органов ФМС России за 2014 год, которыми было отказано в предоставлении временного убежища 55 беженцам из Сирии. А ведь это почти исключительно решения московских служб и, разумеется, далеко не все решения такого рода, принятые столичными службами в 2014 году. Так что сведения ФМС России о числе сирийцев, обратившихся за временным убежищем в 2014 году, либо сведения о числе сирийцев, получивших временное убежище, либо и те, и другие – недостоверны.

Поэтому мы продолжаем утверждать: в 2014 году органы ФМС России применяли двойные стандарты в вопросе предоставления временного убежища беженцам из Украины и Сирии, находящимся в сходной ситуации, что является прямым нарушением статьи 3 Конвенции 1951 года, а также статьи 19 Конституции РФ.

Заключительная часть содержит выводы со ссылками на правовые нормы, послужившие основанием для принятия решения.

Основанием для принятия решения об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу служат положения части 1 статьи 5 закона «О беженцах» (основания для отказа в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу).

Основанием для принятия решения о признании либо отказе в признании беженцем служит норма, содержащаяся в пункте 1 части 1 статьи 1 закона «О беженцах» (определение понятия «беженец»), при принятии решения об отказе в признании беженцем возможна также ссылка на статью 2 (перечень категорий лиц, на которых не распространяется закон «О беженцах»).

Основанием для принятия решения о предоставлении либо отказе в предоставлении временного убежища служат положения пункта 3 части 1 статьи 1 (определение понятия «временное убежище»), часть 2 статьи 12 закона «О беженцах» (основания для предоставления временного убежища).

Однако во многих решениях выводы никак не вытекают из содержания решения.

Содержащийся в заключительной части вывод об отсутствии

у заявителя оснований для признания беженцем или для предоставления ему временного убежища, как правило, не является логическим следствием цепочки доказательств и доводов, а существует отдельно, сам по себе, вне связи с содержанием решения. Многие решения «набиты» не связанными между собой, а иногда и противоречащими друг другу фрагментами информации: сведения о беженце, основания для предоставления статуса беженца или временного убежища, справка МИД/ФМС России о стране происхождения, набор стандартных фраз о том, что заявитель не занимался политической и пр. деятельностью, плюс сведения о том, что он не встал на миграционный учет или работал без разрешения и т.п., не имеющие никакого отношения к вопросу о предоставлении убежища. Доказательства и доводы, опирающиеся на закон, подменяются нагнетанием негативных сведений и доводов косвенного характера, тем самым создается психологический фон для принятия отрицательного решения, не имеющего четкого законного обоснования.

Вот, например, решение МС Москвы от 12.03.2015 об отказе в признании беженцем гражданину Судана М.М.А.

В решении после персональных данных, где не была указана этническая и расовая принадлежность заявителя, и сведений о въезде в РФ приводится определение понятия «беженец», содержащееся в законе «О беженцах», затем - крайне неполно и неточно – излагаются обстоятельства его дела, сообщается о фактах его преследований, но мотивы преследования и многие важные подробности указываются неправильно или опускаются. Далее приводится краткая информационная справка о Судане, в которой, в частности, упоминается о том, что факты преследования граждан по политическим и религиозным мотивам в этой стране зафиксированы.

За ней следует стандартная фраза: «Анализ личного дела М.М.А... показал, что на территории Судана, ни политической, ни религиозной, ни военной, ни общественной деятельностью он не занимался, проблем во взаимоотношениях с властями своей страны не имел /?!/. Факты, сообщенные заявителем, могли иметь место, однако им не было представлено убедительных доказательств и документов, касающихся фактов его возможного преследования на территории Судана».

Таким образом, с одной стороны, в решении приводятся сведения о преследовании заявителя суданскими властями, с другой

стороны, говорится, что проблем с властями у него не было. При этом, с одной стороны, сообщенные им сведения признаются достоверными, с другой стороны, говорится, что он не привел убедительных доказательств. Так что же в итоге: обоснованы его опасения или нет, и если нет, то почему? Никакого ответа на эти вопросы – ключевые при определении статуса беженца - в решении не дается.

Затем в решении приводятся следующие доводы:

- Если бы опасность для заявителя была реальной, он обратился бы за убежищем в Египте, но он этого не сделал. (Довод заявителя о том, что он опасался высылки в Судан, поскольку такие случаи ему известны, в решении не приводится и не оценивается).

- Заявитель обратился за убежищем в РФ через 1,5 года после приезда. (О неоднократных безуспешных попытках обратиться за убежищем в МС Москвы не сообщается).

- Заявитель в Москве не работает, следовательно, его обращение за статусом беженца продиктовано желанием легализоваться и получить работу. (Утверждение лишено логики).

- По словам заявителя, его родственников в Судане не преследуют. (Ничего подобного он не говорил, напротив, сообщил, что родители подвергаются преследованиям).

И на таких шатких основаниях делается вывод об отсутствии у заявителя обоснованных опасений стать жертвой преследования по признакам, содержащимся в пп.1 п.1 статьи 1 закона «О беженцах».

Иногда слабость обоснования решения составители пытаются закамуфлировать нагромождением ссылок на закон.

Например, 4 июля 2014 года МС Москвы вынесло решение по делу сирийца О.М. по его заявлению о продлении срока временного убежища, в заключительной части которого содержатся ссылки на пункт 1 части 5 статьи 12 (утрата временного убежища в связи с устранением обстоятельств, послуживших основанием для предоставления временного убежища), и пункт 2 части 6 статьи 12 (лишение временного убежища за представление заведомо ложных сведений, послуживших основанием для предоставления временного убежища, или иное нарушение закона «О беженцах»), а также подпункт «а» пункта 16 и подпункт «б» пункта 17 Порядка предоставления временного убежища, содержащие нормы, аналогичные вышеприведенным нормам закона об утрате и лишении.

Устранение обстоятельств, послуживших основанием для

предоставления О.М. временного убежища, было обосновано только ссылкой на справку МИД о ситуации в Сирии: «...Согласно вышеуказанной страноведческой информации, представленной МИД России, «происходящие в Сирии события имеют специфические характеристики масштабной контртеррористической операции, а не классического военного противостояния». Никаких разъяснений, почему в связи с этим устранены обстоятельства, послужившие причиной предоставления О.М. временного убежища, в решении нет.

Видимо, чувствуя слабость такого обоснования, составитель решил привести цитату из упоминавшегося выше Определения Конституционного суда РФ N 1317-О-П от 30 сентября 2010 года о том, что институт временного убежища носит экстраординарный характер.

Сверх того составитель сослался на нарушение заявителем пункта 12 и подпункта «б» пункта 14 Порядка предоставления временного убежища. Эти нарушения были усмотрены в том, что О.М. обратился с заявлением о продлении временного убежища не за месяц, а за 3 недели до окончания его срока, и представил в МС документ о постановке на миграционный учет, который в решении назван поддельным из-за того, что сведения о нем отсутствуют в базе данных ФМС. (Вывод этот неверный, так как сведения в эту базу поступают с большим опозданием, и в любом случае установить подделку документа должен эксперт). Эти-то «нарушения» и послужили поводом для ссылки на пункт 2 части 6 статьи 12 закона «О беженцах», хотя ни то, ни другое не является основанием для лишения временного убежища.

В некоторых решениях для обоснования отказа в убежище используются нормы и ненормативные документы, не предусмотренные законом «О беженцах».

Так, 05.06.2014 МС Москвы отказало во временном убежище гражданину Украины Л.О.В. на основании пункта 1 статьи 5 закона № 115 от 25.07.2002 г. «О правовом положении иностранных граждан». Конечно, это – уникальный случай, тем не менее, он характеризует отношение сотрудников УФМС к правовому обоснованию решений по делам об убежище.

Значительно чаще в решениях терорганов присутствуют указания на то, что решение об отказе в признании беженцем или в предоставлении временного убежища принято с учетом мнения ФСБ России.

Так, в решении УФМС по Архангельской области от 01.10.2013 года по делу гражданки Афганистана М.И.М в обоснование отказа ей в признании беженцем указывается, что УФМС по Архангельской области считает предоставление статуса беженца М.И.М «нецелесообразным».

28.03.2014 г. УФМС по Республике Дагестан в ответе на запрос Комитета «Гражданское содействие» прямо указало, что гражданам Сирии М.Ш.А и И.М. «отказано в предоставлении временного убежища на основании ответа УФМС России по Республике Дагестан».

В последнее время ссылки на мнение ФСБ стали часто появляться в решениях МС Москвы. Например, в заключительной части решения по делу гражданина Сирии Л.А от 29.01.2015 г. говорится: «При вынесении решения необходимо учесть позицию органов спец. Служб РФ, согласно которой граждане Сирии обязаны соблюдать миграционное законодательство российской Федерации, встать на миграционный учет по месту фактического проживания в жилом секторе г. Москвы (см. вх. №476 ДСП от 12.05.2014)».

В таком изложении содержание письма ФСБ выглядит абсурдно, так как обязанность граждан Сирии, как и любых других иностранных граждан, становиться на миграционный учет установлена законом и не требует никакого подтверждения со стороны ФСБ. Очевидно, смысл письма ФСБ не в том, чтобы напомнить об этой обязанности, а в указании не предоставлять убежище гражданам Сирии, которые ее не исполняют. Однако закон не предусматривает возможности отказа в убежище из-за отсутствия документов о постановке на миграционный учет, так что выполнять указание ФСБ сотрудники ФМС не имеют права. Но не только по этой причине.

Пункт 5 статьи 17 Федерального закона «О беженцах» возлагает на органы ФСБ определенные функции по исполнению этого закона. В частности, они обязаны по запросам органов ФМС представлять информацию о лицах, на которые распространяются положения статьи 2 или статьи 5 закона «О беженцах». Однако выражение органами ФСБ мнений о целесообразности предоставления тому или иному лицу статуса беженца или временного убежища, как и направление в органы ФМС России каких-либо указаний по вопросам предоставления убежища - законом не предусмотрено.

В апреле 2014 года Комитет «Гражданское содействие» обратился к руководителю ФМС России с письмом по поводу нарушения прав искателей убежища из Сирии в Дагестане, где, в частности просил исключить не предусмотренное законом влияние органов ФСБ на принятие решений по вопросам убежища. Но ФМС России никак не отреагировала на эту просьбу. Допуская неправомерное вмешательство ФСБ России в свою деятельность по предоставлению убежища, руководство ФМС способствует размыванию законных основ этой деятельности.

Характерным проявлением отношения сотрудников ФМС к составлению текстов мотивированных решений является неряшливость: фактические ошибки, повторы, противоречия, сохранение в решении по делу одного заявителя персональных данных другого, - все это свидетельствует о том, что подготовка решений для них – тяжелая и скучная формальность.

Вот, например, решение МС МО от 02.07.2014 по делу афганца Е.М.С. Ошибки начинаются с названия, где указано, что это решение «по итогам рассмотрения ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации **гражданке Украины** Е.М.С.». Именно в этом решении в качестве места рождения и жительства заявителя фигурирует несуществующий г. Курбан. В тексте решения заявителя несколько раз называют в женском роде, например: «Так же ходатайствующий имела возможность...».

Приходится констатировать, что большинство мотивированных решений по ходатайствам о признании беженцем и заявлениям о предоставлении временного убежища отличаются крайне низким качеством. В чем причина такого положения?

На наш взгляд, причина — не только и не столько в недостаточной квалификации сотрудников территориальных органов ФМС, сколько в том, что при вынесении как отрицательных, так и крайне редких положительных решений сотрудники МС в большинстве случаев руководствуются не законом, а другими – посторонними соображениями (установкой начальства, соображениями личной выгоды). Поскольку положительный или отрицательный характер решения зависит не от того, насколько тщательно были собраны, проверены и изучены факты, насколько убедительно были в решении изложены доводы в пользу того или иного вывода, текст решения составляется для проформы, по шаблону, без излишней заботы об аргументах и соответствии закону.

Выводы

1. Существующая процедура рассмотрения обращений о предоставлении убежища очень далека от рекомендаций, сформулированных в «Руководстве по процедурам и критериям определения статуса беженца», изданном УВКБ ООН.

2. Эта процедура не создает лицам, ищущим убежище возможности полноценно изложить все обстоятельства своего дела и представить все имеющиеся доказательства. Этому препятствует организация и стиль проведения собеседований, проблемы с переводом, участием представителей.

3. В ходе процедуры сотрудники ФМС не стремятся собрать все относящиеся к делу факты и не оказывают помощь искателям убежища в сборе доказательств; для оценки сведений, представленных заявителем, пользуются почти исключительно информацией МИД/ФМС России, не привлекая материалы УВКБ ООН и другие заслуживающие доверия источники.

4. Заявления беженцев рассматриваются не «в духе справедливости и понимания», как требует «Руководство» УВБ ООН, а формально и тенденциозно, решения по вопросам предоставления убежища выносятся без твердой опоры на закон, не в духе уважения к нормам Конвенции 1951 года и правам человека.

Рекомендации

ФМС России

Предпринять серьезные меры к улучшению качества процедуры приема и рассмотрения ходатайств о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища:

1. обязать территориальные органы использовать в практической работе с лицами, ищущими убежище, «Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженца»,

2. обеспечить строгое соблюдение сотрудниками территориальных органов требований Административного регламента, в том числе об обязательном предоставлении обратного перевода материалов дела заявителя до их подписания, об обязанности принять, приобщить к делу и рассмотреть все документы, представленные заявителем в обоснование его ходатайства/заявления по выбору самого заявителя,

3. исключить нарушение гарантированного законом «О

беженцах» права заявителей на участие представителей в процедуре обращения за убежищем (часть 1 статьи 4),

4. рекомендовать сотрудникам территориальных органов при рассмотрении ходатайств/заявлений о предоставлении убежища использовать не только справки МИД/ФМС России, но и другие заслуживающие доверия материалы (документы ООН, в том числе УВКБ ООН, УВКПЧ ООН, Международного Красного Креста, других международных и правозащитных организаций),

5. требовать от сотрудников территориальных органов принимать решения по вопросам убежища, опираясь исключительно на Конвенцию 1951 года и закон «О беженцах», не допуская влияния на эти решения каких-либо посторонних указаний и соображений,

6. исключить факты некорректного поведения сотрудников по отношению к заявителям.

ГЛАВА 4. УТРАТА И ЛИШЕНИЕ УБЕЖИЩА

Как уже говорилось, закон «О беженцах» предусматривает возможность лишения и утраты статуса беженца и временного убежища. Основания утраты и лишения статуса беженца содержатся в статье 9, аналогичные нормы, касающиеся временного убежища – в пунктах 5 и 6 статьи 12. Одни основания для утраты и лишения статуса беженца и временного убежища соответствуют Конвенции 1951 года, другие нет. Об этом мы говорили в главе 1 настоящего доклада. Сейчас посмотрим, как реализуются эти нормы.

Статистика

В таблице № 6 представлены статистические данные ФМС России о снятии с учета в территориальных органах ФМС беженцев и получивших временное убежище в 2010-2014 гг. - в сравнении с данными о получивших статус и временное убежище и состоявших на учете в те же годы.

Таблица № 6

	2010	2011	2012	2013	2014	всего
Состояли на учете в качестве беженцев	801	800	763	632	808	
Были признаны беженцами	125	114	94	40	231	604
Сняты с учета беженцев	125	134	135	158	76	628
Состояли на учете лиц, имеющих временное убежище	3726	3036	2415	2826	217672	
Получили временное убежище	1040	648	656	1648	225170	229162
Сняты с учета лиц, имеющих временное убежище	896	1372	1228	1250	9878	14624

Судя по этим данным, процесс снятия с учета беженцев и обладателей временного убежища идет очень интенсивно. Ежегодно число утративших статус беженца, за исключением 2014 года, когда ситуация резко изменилась с притоком беженцев из Украины, либо равнялось числу получивших статус (2010 год), либо превышало его (2011-2013). В целом количество получивших статус в 2010-2014 годах оказалось меньше, чем число снятых с учета. В 2010-2012 годах доля беженцев, снятых с учета, от числа состоявших на учете на конец предыдущего года составляла ежегодно 16% - 16,8%, в 2013 году достигла 20,7%, а в 2014 упала до 12%.

Количество ежегодно терявших временное убежище тоже было достаточно велико: доля утративших его от числа состоявших на учете на конец предыдущего года составила в 2010 году 26 %, в 2011- 36,8%, в 2012 – 40,4 %, в 2013 – 51,7 %. В 2014 году произошло что-то странное: было снято с учета 9878 лиц, имевших временное убежища, тогда как на конец 2013 года их было всего 2826 человек. Это можно объяснить только тем, что несколько тысяч человек получили временное убежище и лишились его в течение года. Но это маловероятно, потому что обычно временное убежище дают на 1 год.

К сожалению, статистика ФМС России не содержит данных о числе беженцев, снимавшихся с учета по каждому из оснований. Поэтому нам неизвестно, сколько человек утратило статус, получив гражданство РФ, сколько добровольно воспользовалось помощью страны гражданской принадлежности, сколько вернулось в свою страну, сколько человек утратило статус, потому что причины, по которым им был предоставлен статус, более не существуют. Статистика ФМС также не отвечает на вопрос, сколько человек были лишены статуса в связи с осуждением за совершение преступления, сколько – в связи с привлечением к административной ответственности за употребление наркотиков, сколько – из-за сообщения ложных сведений, послуживших основанием для предоставления статуса или иного нарушения закона «О беженцах».

ФМС также не раскрывает данные о том, сколько человек утратило временное убежище в связи с тем, что обстоятельства, послужившие причиной предоставления временного убежища, устранены (самое популярное основание), сколько – в связи с получением вида на жительство в РФ или возвращением в страну происхождения, сколько человек было лише-

но временного убежища по тем же причинам, что и беженцы, имевшие статус.

Материалы, имеющиеся в нашем распоряжении, позволяют лишь отчасти пролить свет на процесс утраты и лишения убежища в РФ.

Утрата и лишение статуса беженца

В течение первых 20 лет с момента издания закона «О беженцах» статус беженца предоставлялся на три года с возможностью последующего ежегодного продления на год, так что беженцы постоянно находились под угрозой потери статуса. Законом от 12.11.2012 N 186 пункт 9 статьи 7 закона «О беженцах», содержащий эту норму, был исключен, и таким образом с 1 января 2013 года, когда вступила в действие эта поправка, статус беженца фактически приобрел бессрочный характер. При этом сохранилось требование о регулярном переучете признанных беженцев в территориальных органах ФМС, но периодичность переучета несколько изменилась: не раз в год, а не реже, чем 1 раз в полтора года.

Судя по данным ФМС России, поначалу нововведение не привело к уменьшению числа беженцев, снятых с учета: в 2013 году оно даже несколько возросло (со 135 до 158). Но в 2014 году сняли с учета в 2 раза меньше беженцев, чем в предыдущем, - 76 человек. Пока трудно судить, является ли это тенденцией.

Тем не менее, можно определенно сказать, что принятие решений об утрате и лишении статуса беженца во многих случаях, если не всегда, происходит в процессе переучета, так как все известные нам решения такого рода были приняты в результате обращения беженцев в МС для прохождения переучета. Это значит, что эта процедура по-прежнему рассматривается сотрудниками миграционных служб не как чисто формальная, а как процедура продления или непродления статуса беженца.

Во всех известных нам случаях решение об утрате статусе беженца принималось на основании пункта 6 части 1 статьи 9, то есть в связи с тем, что обстоятельства, послужившие причиной предоставления статуса данному лицу, более не существуют. Можно было бы предполагать, что такого рода решения получают более тщательное обоснование, чем составляемые под копирку отказы в статусе беженца и временном убежище. Ведь они

представляют собой пересмотр решения о признании беженцем, принятого самой миграционной службой. К сожалению, на практике эти решения не отличаются ни серьезностью обоснования, ни уважением к ранее принятому положительному решению.

3 октября 2013 года УФМС по Саратовской области вынесло решение об утрате статуса семьей египетских коптов, состоящей из отца и двух несовершеннолетних детей. Семья была признана беженцами в связи с преследованиями на религиозной почве. В обоснование приводится два довода: 1. обстановка в стране сильно изменилась, президент Мурси смещен, в провинции Эль-Минья идут аресты членов организации «Братья-мусульмане», военные контролируют ситуацию в стране, 2. возможно, эта семья могла пострадать из-за межконфессиональной напряженности, но эта опасность распространяется на значительную группу населения Египта.

В решении не содержится никаких доказательств того, что обстоятельства, послужившие причиной предоставления этой семье статуса беженца, более не существуют, поскольку смещение президента и аресты его сторонников нисколько не исключают сохранения опасности преследования на религиозной почве, исходящей от неправительственных агентов, а ситуация в провинции Эль-Минья не имеет никакого отношения к вопросу о возможности безопасного возвращения для этой семьи, которая проживала в другой провинции. Более того, наличие опасности для этой семьи УФМС по Саратовской области вовсе не отрицает, но считает возможным пренебречь ею - в том числе наличием опасности для детей - на том основании, что она касается большого числа людей.

Яркий пример открытого неуважения к ранее принятому решению представляет собой решение МС МО от 1 апреля 2014 года об утрате статуса беженца афганцем Ф.Я.М., который был признан беженцем МС Москвы. В этом решении, занимающим всего 2 страницы, кратко и очень неточно приводятся обстоятельства дела заявителя и делается вывод о том, что поскольку сам он, покинувший Афганистан подростком, не подвергался преследованиям со стороны властей и не сообщил, что опасается таких преследований в будущем, он не соответствует критериям понятия «беженец», содержащегося в законе «О беженцах».

В решении не указаны причины, по которому Ф.Я.М был предоставлен статус, не объясняется, почему эти причины к мо-

менту принятия решения устранены, не приводится страноведческая информация, нет следов выяснения у заявителя причин, по которым он опасается возвращаться в Афганистан в настоящее время, нет никакого анализа этих опасений. Фактически это новое – очень грубое и неряшливое – решение об отказе в статусе беженца, а не решение об утрате статуса беженца, несмотря на неграмотный вывод, содержащийся в конце решения: «утратить статус беженца гражданину Афганистана Ф.Я.М...».

Известные нам решения о лишении статуса беженца обоснованы ссылкой на пункт 2 части 2 статьи 9 закона «О беженцах»:

«Лицо лишается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом статуса беженца, если оно сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустило иное нарушение положений настоящего Федерального закона».

17 апреля 2014 года МС Москвы лишила статуса беженца гражданку Афганистана Х.А.Х. и ее двоих детей за ложные сведения о регистрации и нарушение требований пунктов 5 и 6 части 2 статьи 8 закона «О беженцах» о необходимости сообщать в МС об изменении места пребывания и сниматься с учета при переезде в другой регион. Речь шла об отсутствии сведений о регистрации Х.А.Х. в базе данных ФМС и временном выезде семьи из Москвы в Московскую область. Этих причин оказалось достаточно для того, чтобы подвергнуть семью беженцев угрозе выдворения.

К счастью, по жалобе, подготовленной адвокатом ПЦ «Мемориал» Н.Голованчук, ФМС России отменило это безответственное решение, указав, что сведения об адресе и нарушение правил пребывания в РФ не могут служить основанием для лишения статуса беженца.

Иногда решения об утрате или лишении статуса используются для достижения посторонних целей: например, как способ наказания беженца, вызывающего у сотрудников миграционной службы негативное отношение.

Одно из таких решений – лишение статуса беженца сотрудника Комитета «Гражданское содействие» афганца М.Н. – было своего рода актом мести по отношению к этой организации за постоянную критику в адрес МС Москвы. 16 сентября 2013 года эта служба лишила М.Н. статуса беженца, предоставленного той

же службой, на том основании, что он сообщил ложные сведения о своей личности и обстоятельствах своего прибытия в РФ, а также скрыл судимость. При этом у М.Н. имеется паспорт, подлинность которого не была поставлена под сомнение, при обращении за статусом беженца он представил документы, подтверждающие обстоятельства своего дела, а о судимости рассказал в МС в присутствии адвоката.

Утрата и лишение временного убежища

Решения об отказе в продлении срока предоставления (утра- те) временного убежища, за единичными исключениями, обосно- ваны ссылкой на пункт 1 части 5 статьи 12 закона «О беженцах», который гласит:

«Лицо утрачивает временное убежище в связи с устранением обстоятельств, послуживших основанием для предоставления ему временного убежища».

Однако ни в одном из 41 проанализированных при подготов- ке доклада решений об отказе в продлении временного убежища гражданам Сирии, принятых столичными миграционными служ- бами в 2014-2015 году, факт устранения обстоятельств, послуживших основанием для предоставления временного убежища, не был доказан. Да и как этот факт можно было доказать? Ведь сирийцы получали убежище в связи с общей опасностью, связан- ной с военными действиями в Сирии, а эти обстоятельства, как известно, не только не устранены, но и постоянно усугубляются.

Чем же в таком случае наполняются эти решения – при отсут- ствии доказательств устранения обстоятельств, послуживших основанием для предоставления временного убежища?

Как и решения об отказе в предоставлении убежища, решения об утрате составлены по одному, принятому в той и другой служ- бе шаблону.

Во-первых, приводится информация МИД/ФМС России о си- туации в Сирии, в большинстве решений это та справка, в кото- рой война в Сирии характеризуется как масштабная контртерро- ристическая операция. Затем в ряде решений делается вывод о том, что обстановка в Сирии нормализуется, хотя справка МИД/ ФМС, несмотря на свой конъюнктурный характер, никаких осно- ваний для такого вывода не дает.

В некоторых решениях приводится известный набор фраз о

том, что данный человек политической, военной и пр. деятельностью не занимался, проблем с властями не имел и т.п. В действительности большинство беженцев из Сирии действительно ничем таким не занимались и проблем с властями не имели. Но, во-первых, точно так же обстояли дела и на момент предоставления им временного убежища, так что доказательством устранения обстоятельств, послуживших основанием предоставления им временного убежища, это утверждение быть не может. А, во-вторых, как указывает УВКБ ООН в документе «Рекомендации по вопросу международной защиты относительно лиц, покидающих Сирийскую Арабскую Республику. Редакция III» (Октябрь 2014 г.)⁹, риск преследований существует в настоящее время у большей части жителей Сирии, независимо от того, занимались ли они каким-либо из названных видов деятельности, и источником этого риска служат не только правительственные силы, но и другие участники вооруженного конфликта.

Ни в одном из имеющихся в нашем распоряжении решений об утрате временного убежища гражданами Сирии риск преследований не был проанализирован с учетом конкретных обстоятельств дела заявителя и «Рекомендаций» УВКБ ООН. При этом большинство сирийцев, которые принесли в Комитет решения об отказе в продлении убежища, - выходцы из городов Алеппо, Хомс, провинции Дамаск, то есть из тех мест, которые, согласно справке МИД /ФМС России, являются основными очагами боевых действий. У некоторых из них погибли или пропали без вести родственники. Среди тех, кому отказано в продлении убежища, есть люди, которым опасно возвращаться, потому что их родственники воюют на стороне правительства или оппозиции. Среди них есть представители этнических и религиозных меньшинств (курды, друзы, христиане), которые рискуют стать жертвой преследования со стороны боевиков ИГИЛ. Среди них есть женщины и дети, положение которых, по данным УВКБ ООН, в условиях конфликта особенно уязвимо. Одна из женщин страдает онкологическим заболеванием. Однако ни одно из этих обстоятельств в решениях об отказе в продлении временного убежища не было не только учтено, но даже рассмотрено.

Почти в каждом решении содержится ссылка на то, что в Сирии проживают родственники заявителя, «преследованиям не подвергаются» и в случае возвращения заявителя смогут оказать

⁹ <http://www.refworld.org.ru/docid/549983214.html>

ему помощь. В большинстве решений этот тезис не имеет под собой никакой реальной почвы, так как о том, как живут родственники в Сирии, беженцев, как правило, в МС не расспрашивали.

Механическое повторение из решения в решение тезиса о сирийских родственниках приобретает в контексте некоторых решений нелепый или циничный характер. Так, в решении МС Москвы от 22 января 2015 года об утрате временного убежища православным А.Я. из г. Хомс говорится о том, что оказать помощь ему, молодому мужчине, должны престарелая мать и незамужние сестры. Поскольку у жителя Алеппо А.Ф. близкие родственники погибли, составитель решения МС Москвы от 19 января 2015 вышел из положения так: указал, что помочь А.Ф. в случае возвращения могут двоюродные братья и дядя. Очевидно, если бы погибли и они, то МС возложило бы обязанность ему помогать на троюродных братьев.

После упоминания о родственниках, остающихся в Сирии, обычно приводятся довод о том, что заявитель не привел доказательств, что риск стать жертвой преследований у него выше, чем «у остальной части населения Сирии». Выше мы уже говорили о безнравственности и неправомерности этого тезиса.

В некоторых решениях указанные доводы дополняются сведениями о реальных и мнимых проступках заявителя, не имеющими отношения к вопросу о продлении срока временного убежища: указал неправильный адрес, не встал на миграционный учет и т.п.

В ряде случаев эти доводы – помимо воли составителей решений – обнаруживают нарушения закона со стороны самих сотрудников МС.

В решении московской миграционной службы от 14 ноября 2014 об утрате временного убежища Ш.М.Б. указано, что он назвал адрес проживания в Москве, который при проверке оказался неверным. Однако в действительности Ш.М.Б. этот адрес не называл и никогда по нему не проживал, а при проведении опроса в МС сообщил, что работает в подмосковном городе Ногинске, об адресе проживания его не спрашивали. На приеме в Комитете «Гражданское содействие» Ш.М.Б. пояснил, что в 2013 году его вместе с группой сирийских беженцев, работавших на частной трикотажной фабрике в Ногинске, привел в МС Москвы работодатель.

Беженцы из Сирии Н.Н. и Т.А., проживавшие в Москов-

ской области, в 2013 году в также приходили в МС Москвы с работодателем. О том, что по закону, они должны обращаться за убежищем в МС МО, им, как и Ш.М.Б., в МС Москвы не объяснили, заявления у них приняли и временное убежище на 1 год предоставили, об обязанности встать на миграционный учет не сообщили. А через год в решениях от 18 ноября и 12 декабря 2014 года об отказе в продлении от временного убежища им поставили в вину, что они после получения свидетельств о временном убежище не встали на миграционный учет, чем нарушили законодательство.

Отказывая сирийцам в продлении срока временного убежища и указывая при этом на возможность получения помощи со стороны проживающих в Сирии родственников, столичные миграционные службы не придавали никакого значения наличию у беженцев близких родственников в России.

Так, 5 декабря 2014 было отказано в продлении убежища А.Н., у которой муж и трое детей имеют временное убежище и проживают в Москве, а 24 декабря 2014 отказали К.А., у которого жена и маленький ребенок имеют временное убежище, а отец – гражданство РФ.

Совершенно очевидно, что стандартные отказы сирийцам в продлении убежища стали результатом закрытого решения российских властей о прекращении, либо существенном ограничении предоставления сирийцам убежища, а решения территориальных органов по конкретным делам должны были просто оформить это общее решение, поэтому составители решений так мало заботились об убедительности доводов, так откровенно пренебрегали анализом конкретных обстоятельств дел беженцев.

Решений о лишении временного убежища, видимо, выносятся меньше, чем решений об утрате. В Комитет «Гражданское содействие» и московский пункт Сети «Миграция и Право» ПЦ «Мемориал» за 2014 год поступило 30 решений об утрате временного убежища и 4 – о лишении, плюс упоминавшееся решение УФМС по г. Москве, которым сирийцу О.М. одновременно отказали в продлении срока временного убежища и лишили его.

Если решения об утрате временного убежища поражают полным отсутствием обоснования, то решения о лишении – мелочностью и надуманностью поводов, которые используются для лишения беженцев защиты.

Все имеющиеся в нашем распоряжении решения о лишении

временного убежища вынесены МС Москвы и все обоснованы ссылкой на пункт 1 части 2 статьи 6 закона «О беженцах» (представление заведомо ложных сведений или документов, послуживших основанием для предоставления временного убежища, или иное нарушение закона «О беженцах»).

Супругов С.А.Х. и Х.А., оформивших регистрацию не по адресу проживания, 16 мая 2014 лишили убежища, обвинив их и в представлении ложных сведений (неясно, каких именно), и в нарушении закона «О беженцах», выразившемся в проживании без регистрации – из-за отсутствия сведений об их регистрации в базе данных ФМС, куда эти сведения поступают с большим опозданием. (Регистрация была оформлена после обращения в МС за продлением временного убежища, так как ранее об обязанности регистрироваться им не сообщали).

Беженец А.Ю. был лишен временного убежища 19 июня 2014 за представление ложных сведений на том основании, что представил документ о регистрации по адресу рынка и сведений о его регистрации нет в базе данных МС. При этом регистрация по адресу организации предусмотрена законом, а экспертиза документа А.Ю. о регистрации не проводилась.

О.М. решением от 04.07.2014 был лишен временного убежища за то, что документ о его регистрации без проведения экспертизы был объявлен фальшивым, так как не был зафиксирован в базе данных ФМС.

10 декабря 2014 года лишили временного убежища ЛБГ А.А. Причины: обратился с заявлением о продлении временного убежища не за месяц до окончания его срока, а позже (он обращался, но ему незаконно отказывали в приеме до тех пор, пока Комитет «Гражданское содействие» не направил жалобу в ФМС России), сообщил «заведомо ложные сведения о своем пребывании в РФ» (какие именно – в решении не указано) и не встал на миграционный учет.

Все эти решения очевидным образом противоречат закону:

- норма пункта 1 части 2 статьи 6 закона «О беженцах» предусматривает возможность лишения убежища только в случае представления заведомо ложных сведений или документов, послуживших основанием для предоставления временного убежища, а не любых ложных сведений;

- несвоевременное обращение с заявлением о продлении срока предоставления временного убежища не является нарушением

ем закона «О беженцах», так как такое положение отсутствует в законе,

- отсутствие документа о регистрации (миграционном учете), как и представление документа, сведения о котором отсутствуют в базе данных ФМС, не является ни нарушением закона «О беженцах», ни закона «О миграционном учете», так как последний не возлагает на иностранных граждан и ЛБГ ответственности за постановку на миграционный учет и не предусматривает для них привлечения к ответственности (кроме некоторых случаев, которые к беженцам отношения не имеют).

Но главное, что эти решения лишают защиты беженцев, которым она была предоставлена по гуманным причинам, и эти причины на момент принятия решений сохраняли свое значение.

Эти решения оставляют впечатление, что их составители искали любой, самый ничтожный повод, чтобы лишить сирийцев убежища. Поскольку нет оснований предполагать какие-то личные мотивы у сотрудников МС в отношении названных пяти беженцев, можно предположить, что эти решения, как и решения об утрате временного убежища, также реализовывали какую-то руководящую установку.

В столичном регионе практикуется и незаконный способ лишения временного убежища – без принятия решений об утрате или лишении.

15 мая 2014 года гражданин Сирии К.М. обратился в МС Москвы по вопросу продления временного убежища. Сотрудник МС сказал ему, что в Сирии сейчас все в порядке и поэтому ему отказано в продлении временного убежища, забрал у него свидетельство о предоставлении временного убежища и дал подписать бумагу, в которой, по его словам, указано, что К.М. известили об отказе. Переводчик с арабского языка при этом не присутствовал. Разговор шел на русском языке, который К.М. знает слабо. По совету сотрудников Комитета, К.М. подал в МС заявление о выдаче копии решения об отказе в продлении временного убежища. Только получив эту копию, он узнал, что был снят с учета в связи с выездом на родину. Но К.М. не планировал возвращаться в Сирию, тем более что завел в России семью. Следовательно, если рассказ К.М. достоверен, сотрудник МС с помощью обмана дал ему подписать заявление с просьбой снять его с учета в связи с выездом на родину.

Рассказ К.М. представляется нам достоверным, так как это – не единственный подобный случай.

МС Москвы предоставило гражданке Сирии Н.А. и ее семерым детям, шестеро из которых – несовершеннолетние, временное убежище сроком на 1 год. В конце января 2015 года Н.А. пыталась подать в МС заявление о продлении срока временного убежища, но это заявление у нее не приняли. Поэтому в начале марта она решила встать на учет в МС Московской области, где семья фактически проживает, и обращаться за продлением убежища уже в областную службу. Подать заявления о снятии с учета Н.А. послала в миграционную службу Москвы двух старших сыновей – 18 и 16 лет. Переводчица МС, воспользовавшись наивностью юных братьев, сказала, что лучше написать заявления о снятии с учета в связи с выездом в Турцию. Хотя члены этой семьи вовсе не планировали выезжать в Турцию, они последовали совету соотечественницы и подписали такие заявления, которые она же за них и заполнила. МС Москвы вынесло решения о снятии членов этой семьи с учета в связи с выездом в Турцию. С уведомлениями об этом решении семья обратилась в МС МО, где им, разумеется, отказали в постановке на учет.

Таким образом, обманутая переводчицей, семья беженцев, в составе которой 6 несовершеннолетних детей, не только лишилась убежища в РФ, но и возможности обжалования решения об отказе в продлении срока предоставления временного убежища, поскольку такого решения не выносилось.

Наибольшего размаха практика незаконного лишения убежища путем снятия с учета в связи с переездом в другой регион приобрела в Москве в конце 2014 – начале 2015 года. Как уже говорилось, в 2013 году довольно большое число беженцев из Сирии, проживающих в Московской области, странным образом получили временное убежище в МС Москвы. Осенью 2014 года в среде сирийских беженцев распространились слухи о том, что московская служба отказывает сирийцам в продлении убежища, и они в массовом порядке стали подавать в МС Москвы заявления о снятии с учета в связи с переездом в Московскую область, где они фактически все время проживали.

Большинство подавали такие заявления ближе к концу годового срока временного убежища. Несмотря на то, что процедура снятия с учета носит чисто технический характер, в МС Москвы часто затягивали ее на несколько недель (а иногда – и месяцев), так что когда беженцы приходили в МС МО с просьбой поставить их на учет и принять заявление о продлении убежища, вре-

мени до конца срока временного убежища оставалось уже очень мало, или он и вовсе истек. Снимая беженцев с учета в МС Москвы, их, конечно, не предупреждали, что в МС МО их незадолго до окончания срока временного убежища, а тем более – после его окончания - на учет не примут.

В МС МО таких беженцев действительно на учет не принимали: или говорили, что их дело из МС Москвы еще не поступило, или что надо было обращаться за 2 месяца до окончания срока временного убежища, или указывали, что срок убежища уже истек, - и посылали их обратно в московскую службу. При этом отказ в постановке на учет по первым двум причинам не был законным, так как, согласно разъяснению ФМС России, запрашивать дела беженцев обязана сама миграционная служба, а необходимость вставать на учет в другом регионе за какое-то определенное время до конца срока предоставления временного убежища нормативно не установлена.

Беженцы начинали метаться между двумя миграционными службами и везде натывались на отказ. За это время срок временного убежища заканчивался и у тех, кто успел сняться с учета в МС Москвы до истечения его срока. В результате они оказывались в правовом вакууме: без убежища и без возможности обжаловать решение об утрате или лишении убежища.

У сирийца Х.Б.Х. срок временного убежища заканчивался в конце января 2015 года. Он снялся с учета в МС Москвы в конце ноября 2014 года и в конце декабря пришел в МС МО, чтобы встать на учет и подать заявление о продлении срока предоставления временного убежища на территории РФ. Но ему отказали, сославшись на то, что его дело в МС МО еще не поступило. Тогда, чтобы не упустить время, Х.Б.Х. направил руководителю МС МО письменное заявление о продлении срока предоставления временного убежища на территории РФ. В ответ ему пришло приглашение на прием в отдел по беженцам МС МО, но когда он пришел, ему вновь отказали в приеме заявления о продлении временного убежища, сославшись на отсутствие его дела.

Сириец М.М. получил временное убежище на срок до начала февраля 2015 года. 15 декабря 2014 года он обратился в МС Москвы с просьбой снять его с учета в связи с переездом в Московскую область. Только 15 января 2015 года ему было выдано уведомление о снятии с учета в МС Москвы от 19 декабря 2014 года. С этим уведомлением М.М. обратился в МС МО с просьбой

поставить его на учет и принять у него заявление о продлении временного убежища. Ему отказали, сославшись на то, что до окончания срока предоставления ему временного убежища осталось меньше 40 дней, и рекомендовали идти в МС Москвы. Но и там после снятия с учета его, конечно, не приняли.

26 февраля 2015 года Ш.М.Р. получил уведомление МС Москвы, о том, что 2 февраля его сняли с учета. Когда он пришел в МС МО, его отправили обратно в МС Москвы продлевать свидетельство о временном убежище, несмотря на то, что обращаться туда с заявлением о продлении временного убежища после снятия с учета было бессмысленно.

Практика незаконного лишения убежища ведет к нарушению прав беженцев на доступ к процедуре обращения за убежищем (то есть за продлением срока временного убежища), права на обжалование решений об отказе в продлении убежища и к нарушению статьи 33 Конвенции 1951 года.

22 апреля 2015 года в Кузьминский районный суд г. Москвы были доставлены задержанные накануне за нарушение правил пребывания граждане Сирии И.М. и Х.Я.А. У И.М. срок временного убежища закончился 25 февраля 2015 г., 15 января в МС Москвы ему выдали уведомление о снятии с учета от 19 декабря 2014 года, и он сразу пошел становиться на учет в МС МО, но его не приняли: послали в МС Москвы продлевать свидетельство о предоставлении временного убежища, в чем ему, конечно, отказали. Повторные обращения в МС МО результата не дали.

В аналогичном положении оказался и Х.Я.А. 24 декабря 2014 года он был снят с учета в МС Москвы и до 2 февраля 2015 года, когда закончился срок временного убежища, на учет в МС МО так и не был принят.

Комитет «Гражданское содействие» оперативно направил в суд своего адвоката М.Кушпеля, которому удалось убедить суд не применять к сирийцам, не по своей вине оказавшимся на нелегальном положении, наказание в виде выдворения за пределы РФ. Однако такое решение суда является редкой удачей, так как норма пункта 3 статьи 18.8 Кодекса об административных правонарушениях РФ предусматривает за нарушение правил пребывания на территории столичного региона штраф с обязательным выдворением.

Остается только предполагать, по каким причинам МС Москвы при снятии сирийцев с учета затягивает с выдачей докумен-

тов, а МС МО незаконно отказывает им в постановке на учет. По нашему мнению, эта ситуация свидетельствует о серьезном неблагополучии в этих территориальных органах и требует наведения порядка со стороны ФМС России.

Комитет неоднократно обращал внимание ФМС России на эту ситуацию и призывал положить конец нарушению прав сирийских беженцев. ФМС России отвечала на эти обращения довольно уклончиво: на жалобы по конкретным делам реагировала то положительно, то отрицательно, но относительно ситуации в целом ограничилась сообщением, что проводит мониторинг работы МС Москвы.

Выводы

1. Процесс утраты и лишения убежища идет в России весьма интенсивно.

2. Решения об утрате и лишении статуса беженца часто выносятся без серьезного обоснования, без понимания высокой ответственности за последствия таких решений, что создает угрозу принципа невысылки, установленного статьей 33 Конвенции 1951 года

3. Многие решения об утрате и лишении временного убежища носят стандартный характер, выносятся в отношении группы лиц, фактически без индивидуального рассмотрения и без каких-либо законных оснований, по совокупности второстепенных обстоятельств, связанных с пребыванием в РФ, что является нарушением статьи 3 Конвенции 1951 года и создает угрозу нарушения статьи 33.

4. Установившаяся в столичном регионе с начала 2015 года практика незаконного лишения убежища сирийских беженцев ведет к нарушению права на доступ к процедуре обращения за убежищем, права на обжалование и угрозу нарушения принципа невысылки.

Рекомендации

ФМС России

1. Обязать руководителей территориальных органов с особой осторожностью и серьезностью относиться к принятию решений об утрате и лишении статуса беженца и временного убежища, чтобы исключить нарушения статьи 33 Конвенции 1951 г.

2. Решительно пресечь и не допускать впредь практику

принятия решений об утрате/лишении временного убежища без твердых законных оснований, по совокупности второстепенных обстоятельств, связанных с пребыванием беженцев в РФ, дабы исключить нарушения статьи 33 Конвенции.

3. Решительно пресечь и не допускать впредь практику принятия стандартных решений об утрате/лишении убежища в отношении целых групп беженцев, дабы исключить нарушения статьей 3 (недопустимость дискриминации) и 33 Конвенции.

4. Принять исчерпывающие меры по недопущению практики незаконного лишения убежища с помощью процедуры снятия с учета в одном регионе без постановки на учет в другом регионе, ведущей к нарушению права на доступ к процедуре, а также статьей 16 (право на обращение в суд) и 33 Конвенции:

- установить срок принятия решений о снятии с учета лиц, имеющих временное убежище, в связи с переездом в другой регион,

- поскольку отказ в постановке на учет в зависимости от срока окончания временного не предусмотрен законом, направить в территориальные органы указание о недопустимости отказов в постановке на учет лицам, имеющим временное убежище, независимо от срока его окончания.

ГЛАВА 5. ПРАВО НА ОБЖАЛОВАНИЕ

5.1. Нормативное обеспечение

Как уже говорилось в первой главе, Конституция РФ гарантирует иностранным гражданам равное с гражданами России право на обжалование решений и действий (бездействия) властей, а часть 2 статьи 10 закона «О беженцах» специально оговаривает это право в отношении решений и действий органов власти и должностных лиц, связанных с исполнением этого закона. Причем предусмотрена возможность обжалования как в административном (в вышестоящий по подчиненности орган), так и в судебном порядке. Но положение о сроках подачи жалобы закон «О беженцах» (часть 3 статьи 10) формулирует иначе, чем статьи 256 ГПК:

«Срок подачи жалобы не должен превышать:

1) один месяц со дня получения лицом уведомления в письменной форме о принятом решении или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если лицом не был получен на нее ответ в письменной форме;

2) три месяца со дня, когда лицу стало известно об отказе в признании беженцем».

Получается, что пункт 2 противоречит пункту 1, так как получение уведомления – это один из способов получения информации об отказе. Непонятно, почему беженец, узнавший об отказе из уведомления, находится в менее благоприятном в отношении срока обжалования положении, чем беженец, узнавший об отказе иным способом (из устного сообщения сотрудника МС, например). Непонятно также, каким образом беженец, не получивший уведомления, сможет подтвердить дату получения информации об отказе, чтобы воспользоваться правом обжалования в трехмесячный срок.

Можно предположить, что содержание части 3 статьи 10 – результат компромисса между стремлениями законодателя установить для беженцев более короткий срок обжалования и в то же время сгладить противоречие с нормой ГПК. В результате норма получилась нечеткая и создающая возможность ограничения права на обжалование.

Часть 4 статьи 10 сохраняет за беженцами, находящимися в процедуре обжалования решений и действий должностных лиц, связанных с исполнением закона «О беженцах», права и обязанности, предусмотренные статьями 6 и 8 закона, то есть права и обязанности, которые они имели к моменту вынесения обжалуемых решений.

В законе отсутствует прямой запрет на высылку из РФ беженцев, получивших отказ в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу: часть 1 статьи, гарантирует невысылку беженцев, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца, имеющих статус, лишенных и утративших его - при сохранении риска преследования по признакам, содержащимся в определении понятия «беженец». Таким образом, прямой запрет на высылку беженцев не является безусловным. При этом в законе не указано, каким образом должно быть установлено наличие этого условия - сохранения риска преследования.

В то же время часть 5 статьи требует от беженцев покинуть РФ только после получения отказа на жалобу.

Так что части 1, 2, 4 и 5 статьи 10 в совокупности создают условия для реализации беженцами права на обжалование отказов в статусе беженца, решений о лишении и утрате статуса – с сохранением прав, с возможностью оставаться в РФ и принимать личное участие в процедуре обжалования. Однако реализация столь важного права должна опираться на четкие прямые нормы и не может зависеть от благожелательного толкования их правоприменителем, поэтому запрет на высылку беженцев, находящихся в процедуре обжалования, необходимо прямо и определенно прописать в законе.

Нормативное обеспечение права на обжалование лиц, получивших отказ во временном убежище, а также лишенных и утративших временное убежище, существенно слабее. На них распространяются части 2, 3 и отчасти 4 статьи 10, то есть

➤ им гарантировано право на обжалование решений органов ФМС в указанные выше сроки,

➤ но они не включены в число лиц, которых запрещено высылать,

➤ права и обязанности, установленные статьей 6, должны сохраняться только за теми, кто был лишен или утратил временное убежище,

➤ за теми, кому отказали в убежище, не сохраняется никаких прав, поскольку лицам, подавшим заявление о предоставлении временного убежища, какие-либо права законом не предусмотрены.

При этом ч. 7 статьи 12 закона «О беженцах» обязывает лиц, лишенных временного убежища (кроме осужденных за преступление) или утративших его, по предложению органа ФМС покинуть территорию РФ в месячный срок после решения о лишении или утрате, а не после отказа в жалобе на это решение. Так что пребывание этих лиц на территории РФ в период обжалования и пользование правами не предполагается.

Относительно выезда из РФ лиц, получивших отказ в предоставлении временного убежища, никаких указаний в законе нет. Но в п. 5 Порядка предоставления временного убежища на территории РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ № 274 от 09.04.2001 г., говорится:

«Справка или свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу с отметкой о продлении срока его действия подтверждают законное пребывание лица и прибывших с ним членов семьи на территории Российской Федерации на период рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища, в том числе на период обжалования решения об отказе в предоставлении временного убежища».

Следовательно, Правительство рассматривает пребывание в РФ лиц, обжалующих отказ во временном убежище, как законное и требует продлевать им на период обжалования соответствующие документы. Однако за последние годы нам не известно ни одного случая, чтобы это требование выполнялось.

Таким образом, право на обжалование решений об отказе в предоставлении временного убежища, а также решений об утрате и лишении временного убежища законом «О беженцах» декларируется, но его реализация не обеспечивается ни гарантией от высылки, ни сохранением прав.

5.2.Создание препятствий к реализации права на обжалование

Направление на депортацию при выдаче уведомления об отказе

Отсутствие гарантий от высылки для лиц, получивших отказ в предоставлении временного убежища, а также утративших и лишенных временного убежища, приводит к спорадически возобновляемым попыткам выдворения лиц, получивших отказ во временном убежище или его продлении, сразу после вынесения таких решений – и нарушению права на обжалование.

30 апреля 2013 года в офисе отдела по беженцам МС Москвы сразу после получения решения об отказе в предоставлении временного убежища был задержан гражданин Афганистана Р.И.С. Затем его доставили в МС Восточного административного округа Москвы, где ему сообщили, что он является гражданином Пакистана со схожими персональными данными, не выехавшим из РФ после окончания срока действия визы в конце 2008 года, и поэтому привлекается к административной ответственности. Возражения Р.И.С, что он – другое лицо, ни в МС, ни в Измайловском районном суде г. Москвы учтены не были - суд вынес постановление о его выдворении из РФ с помещением в Центр содержания иностранных граждан. Поначалу администрация Центра отказалась его принять – из-за несовпадения персональных данных, содержащихся в постановлении Измайловского суда и во всех остальных документах Р.И.С., включая решение МС Москвы об отказе во временном убежище. Тогда беженца отвезли в помещение МС по Восточному административному округу, изъяли из его дела все противоречащие материалам административного дела документы, а затем вновь доставили в Центр содержания иностранных граждан, где на этот раз он был принят без возражений.

На то, чтобы прочесть решение об отказе во временном убежище до задержания, у Р.И.С. не было времени, а потом все документы у него отобрали. Отсутствие текста решения и слабое знание русского языка не позволили ему самостоятельно подготовить жалобу в Центре содержания иностранных граждан. Однако в момент задержания он успел сообщить о случившемся в Комитет «Гражданское содействие», после чего у него отобрали

телефон. Комитет привлек для представления интересов Р.И.С. адвоката Р.Магомедову, которая обжаловала постановление о выдворении и решение об отказе во временном убежище. Но возможности участвовать в судебных заседаниях Р.И.С. был лишен. Оба решения были оставлены судом в силе, и Р.И.С. выслан в Афганистан. Таким образом, отсутствие гарантий от высылки привело к тому, что право Р.И.С. на обжалование решения об отказе в убежище было существенно нарушено.

Сирийцев А.А.Я. и Ф.М.М. пригласили в МС Москвы за ответом на их заявления о продлении срока временного убежища 24 февраля 2015 года. Сотрудники МС, не выдавая им решений и ничего не объясняя, стали настаивать на том, чтобы они забрали свои паспорта и расписались в их получении. Сирийцы были встревожены, отказывались брать паспорта, но на них оказывали давление: кричали, позвали полицейских – и беженцы согласились. Затем полицейские отвезли их в отдел ФМС района Соколиная Гора, а оттуда в Измайловский районный суд для рассмотрения дела об их выдворении. Из отдела ФМС Соколиная Гора беженцы позвонили волонтеру Комитета «Гражданское содействие», сирийскому журналисту Муизу Абу Алджадаел. Комитет связался с адвокатом ПЦ «Мемориал» И.Васильевым, который по счастливому стечению обстоятельств находился в том же районе Москвы и успел попасть на слушание дел А.А.Я. и Ф.М.М. в Измайловском суде. Благодаря участию адвоката, суд отказался рассматривать эти дела. ФМС России отменила решение об утрате убежища Ф.М.М., но отказала в удовлетворении жалобы А.А.Я., который обжалует решение ФМС в судебном порядке.

В приводимых случаях беженцам удалось реализовать право на обжалование, но только благодаря тому, что они смогли связаться с НПО и получить своевременную помощь адвоката. Однако эти случаи показывают, что сотрудники МС действуют таким образом, чтобы исключить возможность обжалования своих решений: заранее к определенному времени приглашают за решением беженцев и вызывают к их приходу полицейских, не выдают беженцам уведомление и решение или не дают возможности ознакомиться с ними, не разъясняют содержание решения и право на обжалование, не дают времени на подготовку и подачу жалобы, немедленно с помощью полиции направляют в районный отдел ФМС для оформления административного дела, а оттуда в суд. Можно предположить, что при таком образе

действий лишь немногим беженцам удается своевременно получить юридическую помощь и реализовать право на обжалование. Остальные высылаются, так и не получив возможности обжаловать отказ во временном убежище.

Невыдача мотивированных решений

Важным условием реализации права на обжалование является получение беженцем копии мотивированного решения МС по своему делу. Как уже говорилось (см. главу 3) закон «О беженцах» обязывает органы ФМС выдавать беженцам уведомления об отрицательных решениях, принятых по их ходатайствам о признании беженцем и предоставлении временного убежища, но не требует выдавать копии мотивированных решений. Однако в уведомлениях содержится только ссылка на норму закона «О беженцах», на основании которой вынесено решение, и не указываются причины, по которым оно принято. Поэтому подготовка полноценной жалобы только на основании уведомления невозможна.

В течение многих лет выдача копий мотивированных решений составляла проблему, но в последние годы она, по крайней мере, в столичном регионе потеряла актуальность: беженцам стали выдавать копии решений – причем иногда без просьбы с их стороны, одновременно уведомлениями. Очевидно, это стало результатом критики со стороны УВКБ ООН и НПО, оказывающих помощь беженцам, а также издания Административного регламента. Регламент прямо предписывает сотрудникам МС выдавать копии решений об отказе в рассмотрении ходатайств о признании беженцем по существу (пункт 90), об отказе в признании беженцем (пункт 99), об отказе во временном убежище (пункт 126) заявителям, «сообщившим о намерении обжаловать» эти решения. Кроме того, пункт 146 требует предоставлять беженцам, по их просьбе, «информацию и документы, необходимые для обоснования и рассмотрения жалобы».

Однако в 2014 году у беженцев вновь стали возникать проблемы с получением копий мотивированных решений. Вот лишь несколько примеров.

По сообщению адвоката из Благовещенска Л.Татарец, 30 января 2014 года УФМС по Амурской области устно известило об отказе во временном убежище гражданку КНДР Л.С.Х., в выдаче

копии мотивированного решения отказало. 5 февраля 2014 года в том же УФМС устно уведомили адвоката об отказе во временном убежище гражданину КНДР К.Ч.С., интересы которого она представляла, в выдаче копии решения тоже было отказано.

28 мая 2014 года в МС МО вручили уведомления об отказе в статусе беженца гражданам Узбекистана супругам Б.П. и С.Г. с несовершеннолетними детьми, копии решений, которые они просили, им не выдали.

7 июля 2014 года в УФМС по Тульской области сообщили об отказе во временном убежище сирийцу Х.Ф., не выдав ни уведомления, ни копии решения.

7 августа 2014 года в МС Москвы гражданину Афганистана С.М.Р. выдали уведомление об отказе во временном убежище. Он попросил копию решения, но ему, без объяснения причин, отказали.

К концу 2014 года в столичных миграционных службах перестали выдавать копии решений без письменного заявления. Эта практика противоречит регламенту, который требует выдавать копии решений беженцам, **сообщившим** о намерении обжаловать решение: совершенно очевидно, что такое сообщение может быть устным.

Требование подавать заявление о выдаче копии решения, несомненно, усложнило беженцам задачу получения и обжалования решений: им приходится просить кого-то составить заявление на русском языке, лишний раз идти в МС, чтобы подать заявление, а иногда – и не раз, выстаивать там очереди. Тем временем месячный срок, отведенный для подачи жалобы, истекает, а ведь необходимо еще и время на подготовку жалобы. Не все справляются с этой задачей и успевают подать жалобу в срок, а ФМС России отказывает в рассмотрении жалобы даже при незначительном опоздании.

Весной 2014 года между Комитетом «Гражданское содействие» и ФМС России состоялась интересная переписка по поводу невыдачи копий мотивированных решений в Дагестане. 16 апреля Комитет направил в ФМС России большое письмо с описанием многочисленных нарушений прав беженцев из Сирии в УФМС по Республике Дагестан, где, в частности, сообщил об отказе беженцам М.Ш.А. и И.М. выдать копии решений об отказе во временном убежище, просил дать указание выдать им эти решения и считать срок обжалования с даты получения решений.

В письме от 7 мая 2014 года заместитель начальника Управления по вопросам гражданства Л.Д.Арестова ответила Комитету, что отсутствие копий решений не является уважительной причиной для пропуска срока обжалования, так как граждане Сирии могли обжаловать решения МС, и не имея их текстов.

В письме от 27 мая Комитет продолжил обсуждение вопросов, которые были подняты в письме от 16 апреля и, в частности, обратил внимание на то, что доводы Л.Д.Арестовой противоречат требованию регламента предоставлять беженцам все необходимые для подготовки жалобы документы и информацию.

ФМС России отреагировало на это коротким письмом от 27 июня, где было сказано, что граждане Сирии в УФМС по Республике Дагестан за копиями решений об отказе не обращались (хотя М.Ш.А. обращался за решением в присутствии волонтера Комитета) и что в действиях сотрудников МС никаких нарушений не выявлено.

Эта переписка показывает, что руководство ФМС России, включив в регламент требование о выдаче беженцам копий мотивированных решений, на самом деле не склонно твердо настаивать на выполнении этого требования сотрудниками территориальных органов. И понятно почему: чем меньше решений получают на руки беженцы, тем меньше жалоб придется рассматривать сотрудникам центрального аппарата ФМС России.

5.3. Обжалование решений по вопросам предоставления убежища в административном порядке

Как уже говорилось, закон «О беженцах» предусматривает возможность обжалования решений органов ФМС как в административном порядке, - в вышестоящий орган, так и в судебном. Жалобы на решения территориальных органов по вопросам предоставления убежища рассматривает ФМС России. Решения самой ФМС можно обжаловать только в суд. При этом тексты отрицательных решений ФМС России по жалобам обычно высылаются заявителям, тексты положительных – крайне редко. О положительных решениях ФМС России обычно извещает заявителей короткими уведомлениями.

Комитет «Гражданское содействие» и сотрудники Сети «Миграция и Право» ПЦ «Мемориал» постоянно оказывают помощь беженцам в обжаловании решений территориальных органов. Например, за период с 1 сентября 2014 по 1 августа 2015 года в ФМС России только для беженцев из Сирии были подготовлены 133 жалобы. Благодаря этому, в нашем распоряжении имеется значительное количество решений ФМС по жалобам беженцев, дающих богатый материал для анализа практики рассмотрения решений по вопросам убежища в ФМС России.

Прежде всего, хотелось бы обратить внимание на статистику и хронологическое распределение положительных и отрицательных решений. Поскольку больше всего жалоб в этот период было со стороны сирийских беженцев, положение которых во многом сходно, данные по сирийским делам особенно наглядны: 75 отрицательных решений ФМС, 22 положительных. При этом 17 положительных решений было вынесено в январе-марте 2015 года, в сентябре-декабре 2014 года - 2, в апреле-июле 2015-го - 3.

Такая существенная разница в количестве положительных решений: 17 за 2, 5 месяца и 5 за 8 месяцев – указывает на то, что принятие решений ФМС по жалобам беженцев зависит от определенной установки. Совершенно очевидно, что в сентябре-декабре 2014 года сотрудники ФМС рассматривали жалобы сирийцев, руководствуясь одной установкой, а после окончания новогодних каникул и до конца марта 2015 года - другой, которая с начала апреля была заменена новой (или установкой 2014 года).

О том, что при рассмотрении жалоб по вопросам убежища в ФМС России главную роль играет не качество обжалуемого решения и индивидуальная ситуация заявителя, а некая, сформулированная в недрах самой ФМС или полученная извне (из Правительства? из ФСБ России?) общая установка, свидетельствует и содержание решений ФМС России.

Качество обжалуемого решения территориального органа обычно никак не влияет на характер решения: ни очевидная необоснованность решения, ни даже его безграмотность не мешает ФМС России признать его правомерным и отказать заявителю.

Вот, например, решение ФМС № 1466 от 3 октября 2014 года по жалобе на отказ МС МО в статусе беженца афганскому полицейскому Е.М.С., о котором уже говорилось в предыдущей главе. В решении ФМС вновь фигурирует несуществующий г. Курбан. Преследование Е.М.С. за то, что в результате его про-

фессиональной деятельности был обнаружен и уничтожен влиятельный деятель движения Талибан, объявленный движением губернатором провинции, - характеризуется в решении ФМС как бытовой конфликт, избежать которого Е.М.С. мог, перебравшись в другой регион страны. Игнорируются и представленные беженцем документы, и тот факт, что руководство МВД Афганистана, будучи не в состоянии защитить своего сотрудника, оказало ему помощь в выезде из страны. Не учтены ни рекомендации УВКБ ООН, содержащиеся в «Руководстве по оценке потребностей в международной защите для лиц, ищущих убежища из Афганистана» (август 2013), ни даже информация МИД России о группах риска в Афганистане.

ФМС России подтверждает даже очевидно дефектные решения, содержащие нечеткое законное обоснование или вовсе его не имеющие. Так, 3 октября 2014 года были признаны правомерными решения УФМС по г. Москве по жалобам сирийцев О.М. и М.М., вынесенные по двум взаимоисключающим основаниям (утрата временного убежища и лишение).

18 марта 2015 года ФМС России признало правомерным решение УФМС Тульской области, которое отказало сирийцу Х.Ф. во временном убежище на том основании, что он не прошел обязательное медицинское обследование. Закон «О беженцах» не позволяет отказать во временном убежище по этой причине. О том, что ФМС России также не считает это законным основанием для отказа во временном убежище, свидетельствуют решения ФМС по другим жалобам, где указывается, что заявитель не прошел обязательное медобследование (очевидно, по вине МС). Об этом факте в решениях ФМС говорится совершенно нейтрально, поводом к отмене решений УФМС он не служит (например, решения ФМС по жалобам А.Х.И. и Х.К., вынесенные в тот же день, что и решение по делу Х.Ф.). При этом, как указывалось в жалобе Х.Ф., на самом деле он прошел медобследование, но – по вине сотрудников МС, которые не выдали ему направление на обследование, – не в том лечебном учреждении, с которым работает МС. Копии медицинских документов были приложены к жалобе.

Вообще в решениях ФМС России обжалуемые решения территориальных органов, как правило, не разбираются, их качество не оценивается, и содержащийся в конце вывод о правомерности решения базируется не на его анализе, а на доводах, касающихся ситуации заявителя, частью воспроизводящих доводы УФМС,

частью дополнительные по отношению к ним. Таким образом, жалоба становится не поводом к рассмотрению решения МС, а поводом к повторному рассмотрению обращения заявителя за убежищем.

Но и такое повторное рассмотрение дела в решениях ФМС обычно не является серьезным, исправляющим недостатки обжалуемого решения. Например, в решениях по жалобам сирийских беженцев оценка риска преследования обычно сводится к стандартной фразе: «Заявитель не привел данных, которые бы говорили о том, что риск стать жертвой преследований у него выше, чем у остальной части населения Сирии. Жизненные трудности испытывает практически все население страны». Анализ индивидуальных рисков, связанных с этнической, религиозной принадлежностью, местом проживания в Сирии, участием членов семьи заявителя в вооруженном конфликте или другими обстоятельствами – не проводится. «Рекомендации УВКБ ООН по вопросу международной защиты относительно лиц, покидающих Сирийскую Арабскую Республику» не упоминаются и не учитываются. Даже информационная справка МИД России используется в этих решениях избирательно и тенденциозно.

В большинстве решений по жалобам сирийских беженцев из справки МИД приводится лишь два небольших фрагмента. Обычно воспроизводится информация о том, что между Москвой и Дамаском поддерживается регулярное авиасообщение, а затем сообщается, что из Дамаска сирийцы, вернувшиеся или высланные на родину, могут попасть в регионы, находящиеся под контролем правительства. Но при этом сведения о том, какие именно это регионы и существует ли туда безопасный проезд, не приводятся. Ничего не говорится и о том, может ли конкретное лицо без риска преследования со стороны правительства вернуться в этот регион. Не оцениваются риски возвращения в Сирию тех, кто проживал в регионах, находящихся под контролем антиправительственных сил.

Кроме того, в решениях ФМС по жалобам сирийцев часто приводится следующий отрывок из информационной справки МИД России по Сирии:

« Желание покинуть страну у многих сирийцев продиктовано **не только** опасениями за свою жизнь, а, во многом, ухудшением экономической и гуманитарной ситуации. Многие полагают, что по прибытии в Россию они смогут рассчитывать на гаран-

тированное трудоустройство (даже по специальностям, не представляющим особого интереса для российского рынка труда), получение бесплатного жилья и материальную поддержку. Общее настроение этой группы сводится к желанию уехать в Россию, где «спокойнее и можно заработать».

Затем обычно следует вывод, что поскольку заявитель прибыл или ранее приезжал в РФ по деловой или коммерческой визе и работал в РФ, то он «подпадает под указанную в информации МИД России категорию лиц», что рассматривается как доказательство правомерности отказа ему в убежище.

Поскольку эти отрывок и вывод заменяют анализ рисков в решениях по жалобам сирийцев, стоит остановиться на них подробнее.

Нетрудно заметить, что в отрывке из справки МИД речь идет вовсе не о том, что некоторые группы сирийцев покидают свою страну исключительно по экономическим причинам, а о том, что экономические причины являются дополнительными к их опасениям за свою жизнь. Так что никаких оснований для отказа в убежище тем сирийцам, которые покинули свою страну **не только** из опасений за свою жизнь, а также в поисках средств к существованию, утраченных в результате вызванного гражданской войной коллапса экономики, информация МИД не дает.

Ссылки на то, что беженцы въезжали в РФ ранее или в последний раз по деловым или коммерческим визам также не ставят под сомнение искренность их обращения за убежищем, так как тип визы может характеризовать цели их въезда в РФ только в довоенный период, а в условиях опасности беженцы могут использовать любые возможности для въезда в РФ, в том числе и нелегальные, что предусмотрено законом «О беженцах».

И уж совсем нелепо выглядят ссылки на то, что беженец ранее или в момент обращения за убежищем «осуществлял трудовую деятельность в РФ», заставляющие предположить, что убежище в нашей стране могут просить только беженцы, не имеющие работы или не желающие работать.

Тем не менее, приводимый в решениях ФМС по жалобам сирийцев отрывок из справки МИД дает некоторый, хотя и слабый повод для использования в обоснование отказов им в убежище. Для усиления «экономического мотива», в справке говорится о том, что сирийцев влекут в Россию необоснованные надежды на гарантированное трудоустройство, бесплатное жилье и материальную помощь.

В общественную приемную Комитета «Гражданское содействие» в последние годы обращаются сотни сирийцев. Как показывает весьма значительный опыт общения с ними, сирийцы действительно рассчитывают найти в РФ работу – и в большинстве случаев находят ее. Но до сих пор никто из них не обнаруживал беспочвенных ожиданий относительно бесплатного жилья и материальной помощи от российских властей. Некоторые беженцы (в основном, семьи с детьми), по совету Комитета, обращались в МС за направлением в Центры временного размещения, но большинство решают жилищный вопрос самостоятельно. Зная о том, что Комитет оказывает благотворительную помощь, сирийцы, тем не менее, очень редко обращаются в Комитет за такой помощью – и это опять-таки семьи с детьми. Видимо, дело в том, что сирийцы, имеющие большой опыт жизни в России в качестве трудовых мигрантов, достаточно реалистично представляют себе, на что они могут рассчитывать в нашей стране.

Помимо названных небольших отрывков из информационной справки МИД, в решениях ФМС для отказа в удовлетворении жалобы используется стандартный набор доводов косвенного характера.

Не анализируя наличие рисков для заявителя по существу, авторы решений часто пытаются поставить под сомнение искренность его обращения за убежищем ссылкой на то, что заявитель обратился за ним не сразу по приезду, при этом не имеет значения, сколько времени прошло между прибытием и обращением: три года или один месяц. В решениях не приводится никаких данных о том, как эту задержку объясняет сам заявитель. Тем не менее, эта задержка однозначно толкуется не в пользу беженца: либо для него «отсутствует опасность при возвращении в Сирию, либо он ее игнорирует».

Между тем, причины могут быть разными. Во-первых, заявитель может не сразу осознать опасность, способность ощущать которую зависит от индивидуальных качеств заявителя, а также от информации, которую он получает от родных и знакомых, оставшихся на родине. При этом необходимо учитывать культурные особенности: у сирийцев, как и у некоторых других народов, принято как можно дольше воздерживаться от сообщения плохих новостей. Во-вторых, заявитель может надеяться, что ситуация в Сирии изменится к лучшему: такие надежды вообще очень свойственны психологическому настрою беженцев и очень долго со-

храняются в их среде. В-третьих, положение в регионе бывшего проживания заявителя, обстоятельства его семьи на родине за время его пребывания в РФ могут объективно измениться к худшему. Все эти ситуации характерны для «беженцев на месте», о чем специалистам ФМС России хорошо известно, но при рассмотрении жалоб сирийских беженцев они предпочитают придерживаться лишь одной – негативной – интерпретации этого факта. Наконец, как было показано в главе «Доступ к процедуре», заявитель мог вполне сознавать опасность и делать неоднократные попытки обратиться за убежищем, но не получить доступа к процедуре.

Для того, чтобы поставить под сомнение искренность обращения сирийцев за убежищем иногда используются и другие доводы: например, в решении № 1612 от 20 февраля 2015 года по жалобе А.А. как повод для таких сомнений используется то, что он выехал из Сирии через 2 месяца после получения визы, - при этом причины, по которым он не выехал сразу, не приводятся. Кроме того, упоминается, что во время его пребывания в РФ ему оформлялось приглашение для визы в РФ, то есть он планировал выехать из РФ, а затем вернуться. Но А.А. из РФ не выехал и приглашением не воспользовался. В решении ФМС оформление приглашения рассматривается как доказательство, что он не нуждается в убежище в РФ, а тот факт, что он не воспользовался приглашением, – никак не интерпретируется.

В решении ФМС России № 1374 от 15 мая 2014 года по жалобе сирийского палестинца Т.В., прибывшего в Россию с женой и двумя детьми, в качестве одного из аргументов для отказа в удовлетворении его жалобы используется тот факт, что он вместе с семьей пытался незаконно выехать из РФ в третью страну с целью получения убежища. По мнению ФМС, это означает, что заявитель не желает получить убежище в РФ. Но этот вывод логически и фактически неверен: заявитель обратился за убежищем в РФ после неудачной попытки попасть в третью страну, то есть он, несомненно, предпочитал получить убежище в третьей стране, где беженцам предоставляются лучшие, чем в РФ, условия, но это не значит, что он не желает получить убежище в РФ, иначе он не стал бы просить убежища.

Другим распространенным доводом для отказа в удовлетворении жалоб беженцев в решениях ФМС, как и в обжалуемых решениях территориальных органов, служит факт проживания родственников заявителя в стране происхождения. Этот факт

приводится как доказательство возможности для него безопасного возвращения и получения помощи в реинтеграции. Однако такая интерпретация возможна лишь при наличии достоверных сведений о положении семьи заявителя в стране происхождения и тщательном анализе этой информации с учетом актуальной экспертной информации о ситуации в стране, нарушениях прав человека, типах преследований и положении преследуемых и членов их семей.

Ничего подобного решения ФМС не содержат. Как уже говорилось в главе «Качество процедуры», при проведении индивидуального собеседования в территориальных органах ФМС вопросы о положении родственников, оставшихся в стране происхождения, беженцам, обычно не задаются. Получить такую информацию каким-то иным способом органы ФМС не могут. Часто и сами беженцы не имеют точной информации о положении родственников – из-за плохой и редкой связи, нежелания родственников тревожить беженца, а иногда и из-за потери связей.

Без точной информации о безопасном положении родных беженца в стране происхождения факт их проживания не должен служить основанием для вывода о возможности безопасного возвращения для беженца. Например, многие сирийцы вынуждены оставаться в стране просто потому, что не имеют средств на выезд, или из-за опасности передвижения внутри страны. По этим причинам многие сирийские семьи используют все ресурсы, чтобы помочь выехать тому из членов семьи, кто рискует больше других, и/или кого семья считает необходимым сбегать как кормильца, от которого зависит выживание семьи.

И наконец, отсутствие преследований в отношении родственников беженца далеко не всегда означает отсутствие риска преследований в отношении самого заявителя – все зависит от конкретной ситуации и характера преследования: некоторые типы преследований не распространяются на членов семьи или распространяются только на определенных членов семьи, например, во многих странах, где женщины занимают подчиненное положение, преследования, адресованные мужчинам, как правило, не могут быть обращены на женщин его семьи. Все это, без сомнения, известно специалистам ФМС, но, отказываясь от серьезного рассмотрения жалоб беженцев, они вынуждены использовать любые, даже негодные средства.

Помимо доводов косвенного характера, в решениях ФМС по-

стоянно присутствуют доводы, не имеющие никакого отношения к вопросу о предоставлении убежища. Вернее это даже не доводы, а сведения об административных проступках, допущенных беженцем во время пребывания в РФ: нарушения визового режима, работа без оформления разрешений, невыполнение требования о постановке на миграционный учет. Причем упоминаются не только реальные нарушения, то есть установленные судом, но и предполагаемые: например, в решении № 1489 от 3 октября 2014 года по жалобе сирийского курда М.М. говорится, что он въехал в РФ по деловой визе, не дающей права работать, но работал без разрешения, то есть, нарушал миграционное законодательство. При этом сведений о привлечении М.М. к административной ответственности в решении не приводится, следовательно, факт совершения им этого правонарушения не установлен.

Законным основанием для отказа в предоставлении убежища такого рода сведения быть не могут, как и поводом для признания отказа правомерным. При отсутствии содержательных аргументов они призваны создать «негативный фон» для отказа в удовлетворении жалобы. Раньше такими приемами «грешили» только территориальные органы, но в течение последнего года их взяли на вооружение и в ФМС России.

Как уже говорилось, в решениях ФМС России по жалобам на отказы в статусе беженца и временном убежище обжалуемые решения территориальных органов, как правило, не анализируются. При этом не приводятся и не рассматриваются и аргументы заявителя. При чтении некоторых решений возникает ощущение, что автор решения даже не читал жалобу.

Так, в решении № 1533 от 27 ноября 2014 года по жалобе сирийца Д.С.М. на отказ МС Москвы в предоставлении временного убежища не был рассмотрен ни один из доводов жалобы. Д.С.М. имеет российскую семью: жену и годовалую дочь. В своей жалобе он указал, что решение МС Москвы не учитывает позицию Конституционного суда, изложенную 30 сентября 2010 г. в определении N 1317-О-П, о том, что интересы соблюдения конституционных прав граждан России, членов семьи иностранного гражданина, могут рассматриваться как гуманная причина для предоставления ему временного убежища. При этом в жалобе сообщалось, что, когда Д.С.М. въезжал в Россию по приглашению жены, ему давали трехмесячную визу, из-за которой у него не принимали документы на получение разрешения на временное проживание,

то есть воспользоваться общим порядком реализации права на семейную жизнь он не смог. ФМС России отреагировала на этот довод единственной фразой: «Заявитель имеет возможность въехать в установленном порядке на территорию Российской Федерации по приглашению жены».

Вообще ФМС России не считает необходимым реагировать на доводы жалоб о том, что обжалуемые решения ведут к нарушению прав человека, прав женщин и детей.

Среди проанализированных при подготовке настоящей главы решений ФМС России два вынесены по жалобам несовершеннолетних сирийцев на отказы МС Москвы в предоставлении временного убежища: решение № 1482 от 3 октября 2014 года по делу 16-летнего Х.Д.М. и № 1526 от 21 ноября 2014 года по делу 17-летнего С.А. Эти решения ничем не отличаются от решений по жалобам взрослых беженцев.

Правомерность решения об отказе в предоставлении временного убежища Х.Д.М. в решении ФМС обоснована следующими аргументами.

1. Заявитель обратился за убежищем исключительно с целью легализации в РФ, это подтверждается тем, что

- в первый раз прибыл в РФ в июне 2012 года, когда в Сирии шли боевые действия, но за убежищем он не обратился и в мае 2013 выехал из РФ,

- получив вторую российскую визу в мае 2013, выехал в РФ не сразу, а через 2 недели,

- за предоставлением убежища обратился через 11 месяцев после приезда.

(Напомним, что в первый приезд заявителю было 14, а во второй – 15 лет).

2. Заявитель грубо нарушал правила пребывания иностранных граждан в РФ:

- въезжал по визам «сопровождающего члена семьи», что не соответствует частным целям его приезда;

- заявитель не выезжал из РФ по истечению 90 суток, как того требует характер визы,

- на миграционном учете не состоял.

3. Все сведения заявителя вызывают сомнения, так как он сообщил, что в 2013 году окончил 9 классов в Алеппо, хотя в это время находился в РФ.

4. Родные заявителя находятся в Сирии. При возвращении в

Сирию «он рискует подвергнуться негуманному обращению или пострадать от боевых действий не больше, чем остальная часть населения Сирии. Жизненные трудности испытывает практически все население этой страны».

5. Заявитель при обращении за убежищем жалоб на здоровье не высказывал.

А вот какие доводы были использованы для отказа в удовлетворении жалобы несовершеннолетнего сирийца С.А.:

- заявитель прибыл в РФ в феврале 2013 года, когда в Сирии шли активные боевые действия, но за убежищем не обратился, хотя и знал о существовании этого института, так как проживал вместе со старшим братом, которому было предоставлено временное убежище (напомним, что заявителю в это время было 16 лет);

- заявитель работал в РФ, хотя виза «сопровождающего члена семьи» не давала ему на это право, разрешение на работу не получал;

- нарушил визовый режим: не выехал из РФ через 90 дней и после окончания срока действия визы;

- въехал по визе «сопровождающего члена семьи», что не соответствует цели приезда в РФ по частным делам;

- на миграционном учете не состоял;

- при обращении за убежищем жалоб на состояние здоровья не высказывал.

Думаем, что комментарии излишни.

В некоторых решениях ФМС вообще отсутствуют какие-либо аргументы. В решении № 1485 от 3 октября 2014 года по жалобе одинокой учительницы из Афганистана М.Н.Ф. на решение МС МО об отказе ей в статусе беженца сразу после определения понятия «беженец» следует вывод:

«Анализ решения УФМС России по Московской области, материалов личного дела заявительницы, сообщенных ею сведений при обращении с ходатайством о признании беженцем и в жалобе в ФМС России, имеющейся информации о ситуации в Афганистане показал, что УФМС России по Московской области в полной мере рассмотрены все обстоятельства дела и правомерно сделан вывод об отсутствии у заявительницы вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования на родине по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной

группе или политических убеждений». Но какой-либо анализ отсутствует.

Такие «пустые» решения в последнее время ФМС производит все чаще. Обычно они выносятся в тех случаях, когда дело очень серьезное и жалоба хорошо аргументирована: не имея оснований для отклонения жалобы, ФМС России предпочитает отказать без объяснения причин. Можно даже проследить такую закономерность: чем лучше аргументирована жалоба, тем меньше шансов получить на нее мотивированный ответ.

Однако мы упоминали, что иногда ФМС России все же удовлетворяет жалобы беженцев. Не противоречит ли это нашему утверждению, что при принятии решений по жалобам главную роль играет руководящая установка, а не обстоятельства дела заявителя? Можно предположить, что в каких-то редких случаях установка не действует, либо отсутствует. Но в большинстве случаев наличие установки прослеживается и при принятии положительных решений. Проведем небольшое сравнение дел сирийских беженцев, по жалобам которых ФМС России выносила положительные и отрицательные решения.

В таблице № 7 (см. приложение 4) представлены сведения о четырех парах дел. Соединение в эти пары носит, конечно, условный характер, так как совершенно идентичных дел не бывает. Тем не менее, нетрудно заметить, что при значительном сходстве обстоятельств заявителей и мотивов решений территориальных органов, ФМС России принимала противоположные решения.

Почему одному молодому арабу из Алеппо ФМС отказала в удовлетворении жалобы на решение об утрате временного убежища, а аналогичное решение по делу его земляка отменила, и сослалась при этом не на какие-то индивидуальные особенности его дела, а на ситуацию в Сирии и в г. Алеппо?

Чем объясняется разница в подходе к жалобам двух молодых жителей Дамасской области? Неужели специалистов ФМС действительно так рассердило, что один из них «самовольно оставил учебу» в Белгороде и «приехал в Москву, якобы с целью осуществления трудовой деятельности, не имея для этого никаких оснований»?

Почему отказ в предоставлении временного убежища курду из г. Хасеке признается правомерным, а такой же отказ курду из Алеппо отменяется – на том основании, что курды подвергаются преследованиям со стороны боевиков ИГИЛ, хотя риск таких

преследований в Хасеке не меньше, чем в Алеппо? При этом не учитывается, что первый – уроженец Москвы и вместе со всей семьей давно проживает в России. Неужели дело в том, что парень из Алеппо благополучно осваивает в московском колледже специальность «туризм», а парень из Хасеке оказался неважным студентом и был отчислен из вуза за неуспеваемость?

Почему ФМС России сочла необходимым отменить решение о лишении убежища палестинца из Алеппо, прибывшего в Россию с четырьмя детьми, а безопасностью его земляка-араба и его троих детей решила пренебречь, подтвердив решение об отказе им во временном убежище?

Чем это объяснить? Предположение, что характер решений отражает разницу во взглядах сотрудников ФМС России, придется сразу отбросить, так как составителями разнонаправленных решений являются одни и те же люди. Остается сделать вывод, что все эти решения отражают негласную установку, которая время от времени меняется. Содержание этой установки нам, конечно, не известно, но если судить по результатам, оно состоит в требовании проявлять более или менее ограничительный подход к предоставлению сирийцам убежища.

До конца 2012 года действовала жесткая установка на отказ беженцам из Сирии в предоставлении убежища, с начала 2013 года эта позиция была существенно смягчена: сирийцам стали предоставлять убежище, а если случались отказы – ФМС по жалобам их отменяла. Весной или в начале лета 2014 года предоставление убежища сирийцам было приостановлено либо резко ограничено, с сентября 2014 до начала 2015 года почти все жалобы в ФМС на отказы в предоставлении и продлении сирийцам временного убежища отклонялись. В первые три месяца текущего года вновь наступило потепление: из ФМС стали приходиться положительные решения по жалобам на отказы сирийцам в убежище. Но уже в марте ситуация опять изменилась: число положительных решений ФМС резко пошло на убыль, хотя некоторые жалобы все же были удовлетворены.

Влияние установки на рассмотрение жалоб превращает в фикцию право беженцев на обжалование в ФМС решений территориальных органов. Вернее – это право превращается в полную фикцию в периоды, когда действует жесткая установка на отказ, и в лотерею – когда установка становится более мягкой. В такие периоды результат обжалования зависит не столько от характе-

ра самого дела и качества жалобы, сколько от того, улыбнется ли заявителю удача, сможет ли его жалоба попасть в допущенный установкой процент положительных решений.

Решение ФМС России об удовлетворении жалобы на решение территориального органа означает отмену этого решения и обязанность территориального органа начать новую процедуру, то есть повторно рассмотреть вопрос о признании беженцем, предоставлении временного убежища, утрате или лишении статуса беженца и временного убежища, но ни в коей мере не гарантирует положительный результат повторной процедуры. У нас нет статистических данных о том, сколько беженцев в результате обращения с жалобой в ФМС получили или смогли сохранить убежище в РФ. Вероятно, такая статистика вообще отсутствует. Но нам известны случаи – и их немало – когда после жалобы в ФМС территориальные органы вновь отказывали беженцам.

Например, ФМС России дважды отменяла решения МС Москвы об отказе в признании беженцем конголезцу Н.М.Т. – и МС, несмотря на это, трижды отказывала ему. Последний отказ был отменен уже судом, но, не надеясь на положительное решение МС, Н.М.Т., измотанный многолетней борьбой за статус, решил обратиться за временным убежищем – и получил его (в другом территориальном органе), правда, не потому, что его опасения стать жертвой преследований были признаны обоснованными, а из-за появления у него дочери, гражданки РФ.

Двое из тех сирийцев, по жалобам которых в начале этого года были отменены решения МС Москвы об отказе в предоставлении и продлении временного убежища, уже получили повторные отказы. Возможно, такая участь ожидает и всех остальных.

Руководители территориальных органов никогда бы не допустили повторных отказов, если бы знали, что подобное проявление неуважения к решениям ФМС может вызвать там недовольство. Никто из них не стал бы портить отношения с сотрудниками центрального аппарата из-за нескольких беженцев. Почему же тогда это происходит? Очевидно, в территориальных органах твердо знают, что никаких проблем из-за повторных отказов беженцам у них не будет. Может быть, это тоже – часть игры? Территориальные органы реализуют установку ФМС на отказ, а ФМС имитирует реализацию права беженцев на обжалование, время от времени отменяя их решения, и всегда может предъявить критикам энное количество удовлетворенных жалоб.

5.4. Реализация прав беженцев на судебную защиту

Право на судебную защиту гарантировано в России каждому человеку (Статья 46 Конституции РФ). Правосудие выступает наиболее универсальным способом восстановления нарушенных прав. Гарантии, закрепленные в статье 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)¹⁰ и статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)¹¹, подробно и четко регламентируют стандарты права на справедливое судебное разбирательство и определяют эффективность средства защиты не по ее результатам (выигрыш в споре), а по наличию определенных правовых возможностей, предоставляемых каждому для отстаивания своего права.

Руководствуясь этим, в период с ноября 2014 года по август 2015 года мы посетили 47 судебных заседаний с участием иностранных граждан, представляемых юристами «Гражданского содействия» и ПЦ «Мемориал». Эти слушания проходили в Замоскворецком (16), Басманном (19) районных судах г. Москвы, где рассматриваются дела по жалобам на решения МС Москвы и МС МО, согласно правилу подсудности, в Московском городском суде(5), Московском областном суде(4), Измайловском районном суде г. Москвы (1), Ногинском городском суде Московской области (2).

Основными категориями дел, ставшими предметом мониторинга, были дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти (гл. 25 ГПК РФ). Заявители ходатайствовали об отмене решений миграционных органов по отказу в признании беженцем, предоставлении или продлении временного убежища. Кроме того, наблюдатели фиксировали ход отдельных производств по ст.18.8 КОАП (Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в РФ), где суд принимал решение о возможности административного выдворения иностранного гражданина (либо вышестоящий суд проверял судебное постановление, не вступившее в законную силу), на тот момент обла-

¹⁰ Заключена в г. Риме 04.11.1950.

¹¹ Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года.

давшего правами лица, имеющего убежище или находящегося в процедуре его получения.

Не претендуя на исчерпывающее исследование, мы постарались описать и оценить увиденное с точки зрения общепризнанных стандартов справедливого суда и соответствия судебной практики национальному законодательству и международным нормам. Оценка справедливости процесса является комплексным и многогранным вопросом; в силу имеющихся возможностей и времени было решено сфокусироваться на главных его аспектах, которым посвящены отдельные разделы:

- Доступ к суду,
- Право знакомиться с материалами дела,
- Открытое и публичное судебное разбирательство,
- Слушание дела независимым и беспристрастным судом,
- Равенство и состязательность сторон,
- Право пользоваться помощью переводчика,
- Право на публичное, мотивированное и своевременное решение.

Доступ и доступность

Право на обращение в суды распространяется не только на граждан тех стран, в которых действует данный суд. Это право является общепризнанной международной нормой и закреплено в Конституции РФ.

Конституция Российской Федерации гарантирует равенство всех перед законом и судом (статья 19), право на государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в РФ (статья 45), право на судебную защиту (статья 46), право на получение квалифицированной юридической помощи (статья 48). Именно эти права и являются составляющими элементами права на доступ к правосудию, так как от реализации каждого из них зависит возможность эффективной защиты гражданином своих прав в суде, а статья 62 Основного Закона РФ уточняет, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами.

Как уже говорилось, в законе «О беженцах» также предусмотрено право лиц, ищущих убежища, на обжалование решений миграционных органов, связанных с исполнением этого закона.

Очевидно, что наличие доступа к правосудию является не-

обходимым условием реализации права на судебную защиту. «Было бы немислимо, чтобы статья 6 п. 1 содержала подробное описание предоставляемых сторонам процессуальных гарантий в ожидающих рассмотрения делах и не защищала бы в первую очередь то, что дает возможность практически пользоваться такими гарантиями – доступ к суду», - указал в одной из своих позиций Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ)¹².

Несомненно, что лицу, ищущему убежища, затруднительно, не зная русского языка и законов РФ, воспользоваться правом на судебную защиту, поэтому ему требуется квалифицированная юридическая помощь. Но вопрос доступной юридической помощи (в том числе представительства в суде) для иностранных граждан и лиц без гражданства на сегодня остается открытым. Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ и статья 26 Закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» предусматривают предоставление бесплатной правовой помощи только гражданам России, хотя среди ищущих убежища доля тех, кого можно отнести к социально уязвимой категории населения, очень значительна.

Как уже говорилось, согласно части 3 статьи 10 закона «О беженцах», жалоба на решение органа ФМС должна быть подана в месячный срок с момента получения уведомления об этом решении, либо в течение 3 месяцев с момента, когда заявителю стало известно о нем. В то же время статья 256 ГПК предоставляет гражданину право обратиться с жалобой на нарушение своих прав в течение трех месяцев с момента, когда ему стало известно о нарушении.

Опрошенные нами юристы, оказывающие помощь беженцам, говорят, что суды не принимают исковое заявление, если не соблюдены определенные требования к нему (отсутствие квитанции о госпошлине, сведений об адресе заявителя, копии обжалуемого решения и т.д.), но при этом не склонны окончательно отказывать заявителю из-за пропущенного срока, даже в тех случаях, когда лицо получило решение органа ФМС вовремя, но по каким-то причинам его не оспорило. В таком случае ходатайства о восстановлении срока суды, как правило, удовлетворяют.

Доступ к правосудию включает в себя и фактическую (физическую) доступность суда: в помещение судебного учреждения,

¹² Golder v the United Kingdom [1975] ECHR 1, paras 35–36

к информации о времени и месте проведения слушаний. Гарантии справедливого судебного разбирательства возлагают дополнительные позитивные обязательства на государство в обеспечении возможности любого лица попасть в само здание суда и на рассмотрение его дела. Помимо объективных препятствий (ограждения, отсутствие пандусов, недостаточная ширина дверей и т.д.), субъективным фактором выступают противодействие со стороны сотрудников суда входу в здание: запрет судебных приставов пройти к залам заседаний, введение чрезмерно строгих норм для посетителей (наличие паспорта и повестки).

Сотрудники службы судебных приставов Замоскворецкого районного суда, где проходят слушания по жалобам на решения УФМС России по г. Москве, неоднократно пытались не впустить в здание суда заявителей без паспортов, имевших при себе повестку в суд. В результате некоторые беженцы не смогли попасть на слушания, которые проводились лишь с участием их представителей. Но в большинстве случаев вопрос разрешался после вмешательства юриста, сопровождающего заявителя. Необходимо отметить, что никакого нормативного правового акта, обязывающего каждого приходящего в суд предъявить удостоверение личности, в российском законодательстве нет. Требуя предъявления паспортов, охрана суда ссылается на «Инструкцию по организации внутриобъектового режима и установления единого порядка прохода в здания районных судов и судебных участков мировых судей города Москвы» № 67а¹³, «Типовые правила внутреннего распорядка суда», утверждённые в 2003 году постановлением Совета судей РФ, и показывает на выписку из «Правил пребывания посетителей в суде...», висящую на проходной. Но при этом приставы затрудняются объяснить, почему исключительно паспорт, а не иной документ, удостоверяющий личность (как указано в данных регламентирующих актах), необходимо предъявить для прохода в здание суда. В Московском областном и Московском городском судах похожие случаи также имели место, и в ходе разбирательства представители заявителей получали замечания от судей за отсутствие паспортов у их доверителей и нарушение правил нахождения в суде.

Очевидно, что право на доступ к судебной защите, как и иные права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в исключительных случаях (защиты основ конституционного

¹³ Утверждена 24 мая 2006 года председателем Московского городского суда (в редакции от 19 октября 2009 года)

строю, обороны страны и безопасности государства и пр.) и только федеральным законом, а не удобными для государственных органов способами охраны правопорядка.

Публичность судебного разбирательства

Публичность и открытость судебного разбирательства, тесно связанные с доступом к суду, являются важным и неотъемлемым стандартом справедливого суда, закрепленным в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и статье 6 Европейской Конвенции. Конституция Российской Федерации в статье 123 также гарантирует его. ГПК РФ (статья 10) и КоАП РФ (статья 24.3) уточняют данный принцип в качестве одного из главных принципов судебного разбирательства (с предусмотренным ограничением данного права лишь в крайних случаях), а иные положения конкретизируют его¹⁴.

Право на гласное и открытое разбирательство означает, что не только стороны в процессе, но и публика может присутствовать на слушаниях, а суд должен обеспечить для этого необходимые условия. Вместе с тем, публичность подразумевает не только открытость судебных заседаний для публики, но и прозрачность действий судебной системы: размещение информации о наличии в производстве тех или иных дел, о времени и месте их слушания, доступ к материалам судебных дел, протоколам судебных заседаний - как минимум для лиц, законным образом заинтересованных в ознакомлении с ними, - а также дальнейшее опубликование итоговых правоприменительных актов суда (результаты наблюдения см. в разделах «Равенство и состязательность сторон», «Протокол судебного заседания», «Право на публичное, своевременное и мотивированное решение»).

Нарушения прав заявителей судебными приставами, допускающими граждан в суд только при предъявлении паспорта и после личного досмотра, который проводится без каких-либо оснований предполагать, что лицо может иметь запрещенные предметы, и часто проводимый лицом другого пола, - не явля-

¹⁴ Например: Федеральный закон РФ от 22 декабря 2008 г. N 262 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» или Постановление пленума ВС РФ №35 от 13.12.2012 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов» .

лись основным предметом мониторинга. Но мы внимательно отслеживали, как суды предоставляют информацию, связанную с рассмотрением дел, как судьи воспринимают слушателей в зале во время заседания, и испытывали ли на себе присутствующие при разбирательстве неудобства или сложности, не позволяющие полноценно участвовать в процессе.

Сведения об участниках, времени заседаний, предмете спора или категории дела на сайте всех интересующих нас судов размещались регулярно, но на ресурсах Басманного, Замоскворецкого судов г. Москвы, Московского областного суда, Ногинского городского суда Московской области некоторые необходимые сведения часто отсутствовали (номер зала заседания, фамилия судьи). Восполнять нехватку информации приходилось, справляясь у судебных приставов на входе районных судов (электронные терминалы в них работают с переменным успехом), в справочной Ногинского городского суда, на стендах на первом этаже Мособлсуда. В Измайловском суде г.Москвы найти информацию про заседания не получалось ни на официальном сайте, ни в самом здании суда. Некоторые участники процессов сообщали, что смогли найти свои фамилии, только обойдя весь этаж и просмотрев графики, вывешенные у каждого зала заседаний. В Ногинском городском суде время, сообщенное лицу, привлекаемому к административной ответственности, и указанное в списке дел, находившемся у зала заседания, отличалось на несколько часов: возможно, суд таким незамысловатым образом страховался от опозданий участников процесса. В Мосгорсуде при рассмотрении дел по статье 18.8 КоАП в расписании дел, подлежащих рассмотрению, и вовсе не было указано конкретного времени – судья вызывала по очередности списка. Поэтому предположить, даже очень приблизительно, как скоро судья приступит к рассмотрению конкретного дела, было невозможно.

Разница между объявленным и фактическим временем начала заседаний нередко составляет 3 и более часов. Особенно отличается непунктуальностью Замоскворецкий суд. Сирийцу А.М.Д. пришлось трижды приезжать на суд из Казани, первые два раза он провел в ожидании суда несколько часов, чтобы к концу рабочего дня узнать, что заседание переносится на другую дату.

На судебных заседаниях по делам беженцев обычно присутствуют только заявитель и его представитель, иногда – представитель органа ФМС, принявшего обжалуемое решение. Публика

на такие процессы не ходит. Поэтому появление наблюдателей, без сомнения, было замечено сотрудниками суда. В Замоскворецком суде присутствие наблюдателя вызвало у них некоторую настороженность. На одном из заседаний секретарь, увидев наблюдателя, сидящего в зале уже не в первый раз, ушла в кабинет судьи, а затем вернулась и спросила наблюдателя: «Вы не пресса там или что?». Когда наблюдатель ответил, что не является журналистом, секретарь сказала: «А, ну тогда ладно». В других судах председательствующие спокойно реагировали на слушателей, иногда уточняли, в каком качестве они присутствуют, чтобы выяснить, не являются ли они участниками процесса.

В Басманном суде в зале №11, где обжаловались решения ФМС России, скамьи для публики используются судом для хранения папок с документами и как рабочие места для стажеров, подшивающих дела. Так что фактически места не только для публики, но и для участников процесса не хватало, и переводчику на протяжении нескольких разбирательств пришлось весь процесс стоять рядом с заявителем.

Слушание дела компетентным, независимым и беспристрастным судом

Независимость

Принцип независимости суда - один из основных стандартов правосудия - закреплен и в Конституции РФ (ст. 10, 120), в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» (ч. 2 ст. 1, ч. 2 ст. 5), в отраслевых кодексах (ст. 8 ГПК, ст. 29.2 КоАП РФ), и Кодексе судейской этики от 19 декабря 2012 г. (статья 8).

ЕСПЧ, решая вопрос, является ли суд независимым, оценивает не только легальные ограничения вторжения исполнительной власти в деятельность суда, любые непроцессуальные воздействия органов судебной системы на судью, но также, наличие у суда внешних признаков независимости»¹⁵.

В ходе наблюдения установить факты прямого влияния органов исполнительной власти или иных внешних факторов на рассмотрение жалоб беженцев и лиц, ищущих убежище, не удалось. В то же время о наличии такого влияния можно судить по некоторым косвенным признакам.

¹⁵ См. решение по делу *Bryan v. the United Kingdom* от 22 ноября 1995 г

При рассмотрении дел беженцев в Басманном районном суде представитель ФМС России почти всегда до начала слушаний и после них находился в зале вместе с судьей и помощником/секретарем - в то время, как остальные участники процесса (заявитель, представитель, переводчик) ожидали в коридоре. Пример из отчета наблюдателя: *«Пойду поздороваюсь с судьей», - сказал подошедший сотрудник ФМС, зашел в зал и остался там до конца трех заседаний по делам беженцев, которые были назначены на сегодняшний день».*

Если в Басманном суде сотрудники миграционных органов участвовали в каждом разбирательстве, то за 10 месяцев мониторинга в Замоскворецком суде представители МС Москвы присутствовали лишь на трех заседаниях. При этом нередко складывалось впечатление, что суд берет на себя исполнение функций МС, никак не реагируя на отсутствие одной из сторон в заседании, не ставя вопрос о возможности его продолжения в связи с неявкой участника, иногда фактически отвечая заявителю от имени миграционных властей.

Из отчета наблюдателя: *Представитель заявителя: «В своем решении об отказе УФМС цитирует позицию МИД РФ, но нет данных документа – только короткая выдержка. Необходимо истребовать этот документ, на который ссылается ведомство...». Суд: «Если ссылается, значит, документ существует». Юрист: «Полагаем, что это может быть недостоверно». Суд: «Вы вступаете в пререкание с судом? Я сказала – и точка» (дело А.А., 12.12.2014).*

Временами возникала мысль, что в Замоскворецком суде сложилась практика, когда суд, призванный выполнять роль арбитра, фактически «замещает» исполнительный орган, и поэтому участие в заседаниях представителей МС и суд, и сами представители воспринимают как пустую формальность.

Из отчета наблюдателя: *«Пока судья принимает решение в совещательной комнате, представитель УФМС, сидя рядом с секретарем, говорит: «Так не хочется оставаться на остальные дела». Секретарь: «Так иди, вы же предоставили письменные отзывы. Разберемся» (дело А.М.Д., 27.02.2015).*

Оценивая соответствие судебных разбирательств по делам беженцев принципу независимости суда, невозможно не учитывать и тот факт, что за время наблюдения был отмечен только один случай удовлетворения жалобы заявителя на решение миграционных органов по вопросам предоставления убежища.

Беспристрастность

В каждом конкретном деле суд должен быть беспристрастным. Подлинная беспристрастность и ее внешние проявления имеют важное значение для сохранения уважения и доверия общества к процессу отправления правосудия. Во-первых, судья не должен допускать, чтобы на его решения оказывала влияние личная (субъективная) предвзятость. Во-вторых, - и в этом заключается объективная беспристрастность - суд должен производить впечатление беспристрастности на стороннего наблюдателя¹⁶. Манера поведения судьи в ходе процесса тоже может свидетельствовать о недостаточной справедливости его подхода к сторонам разбирательства. От судьи, олицетворяющего всю судебную власть в целом, ожидают тактичности и вежливости ко всем присутствующим в зале судебного разбирательства, отсутствия высокомерия и враждебности.

За время мониторинга случаев неуважительного отношения судей к сторонам процесса во время заседаний в Московском городском, Московском областном, Замоскворецком, Ногинском судах не было.

Однако в Басманном районном суде в ходе слушаний судья позволяла себе повышать голос, обращаясь к участникам процесса, в грубой форме прерывать выступления представителя заявителя и его вопросы, бестактно перебивать самого заявителя, пока тот давал объяснения. Есть примеры, когда судья не скрывала своего раздражения по отношению к представителю заявителя:

«Высказывая позицию, юрист иногда поворачивалась в сторону заявителя. Судья, перейдя на крик: «Вы кому это рассказываете, суду или кому? Вы смотрите на зрителя, на слушателей. Вы нарушаете процесс!». Представитель: «Я смотрю, переводят или нет. А... должен знать, о чем тут говорится, успевает ли переводчик переводить» (дело А.А.М., 13.11.2014).

Ряд суждений, высказанных той же судьей, косвенно говорили о наличии неких предубеждений в отношении рассматриваемого им дела.

Из отчета наблюдателя: *«Судья, после того, как адвокат представил материалы из УВКБ ООН по ситуации в Сирии, повернулась к представителю ФМС: «Вам не нужно? У Вас уже наверно целая пачка этих бумаг. У меня их штук двадцать» (дело А.Ю. 10.03.2015).*

¹⁶ Комитет ООН по правам человека, МПГПП Замечания общего порядка № 32 (2007 г.), п. 21

Равенство и состязательность сторон

Справедливое разбирательство должно удовлетворять ряду условий, в том числе и равенству сторон в процессе и состязательности, требующих справедливого баланса интересов обеих сторон, участвующих в процессе, каждая из которых должна иметь разумную возможность представить свои аргументы в условиях, не ставящих ее в невыгодное положение по сравнению с оппонентом, и оспаривать доказательства, предложенные им, с целью повлиять на решение суда.

Данные принципы, закрепленные в Конституции РФ (статьи 19, 123), отражены также в статьях 12, 113, 35, 127, 48, 174, 181, 190, 327 и др. ГПК РФ, статьях 1.4, 24.4, главе 25 КоАП РФ. Но нельзя не отметить, что российский административный процесс фактически протекает таким образом, что вместо должностного лица, уполномоченного в судебном заседании поддерживать и доказывать предъявленное обвинение, бремя доказывания вины целиком ложится на судью, и частное лицо (и его защитник) противостоят не обвинению, а самому суду.

При мониторинге соблюдения принципа равенства состязательных возможностей в первую очередь мы обращали внимание на следующие моменты:

1. наличие и доступность документов и информации по делу с тем, чтобы стороны имели достаточно времени на подготовку комментариев и позиции относительно доводов оппонента,
2. осведомленность сторон о своих правах и обязанностях в процессе, которую суд обязан разъяснить с тем, чтобы они понимали, как именно могут воспользоваться своим правом на справедливое рассмотрение их дела,
3. практическая возможность реализации процессуальных прав, включая заявление ходатайств и представление доказательств.

Для того, чтобы эффективно представить свои требования в суде и защитить свои права, иностранный гражданин, как и его представитель, имеют право, закрепленное в российском законодательстве (в частности, в статьях 35, 127 ГПК РФ), ознакомиться с материалами дела, возражениями, полученными судом от государственного органа, на свое заявление (жалобу - в случае апелляционного производства), делать выписки и копии с отдельных документов.

ФМС России и МС Москвы обычно направляют в суд свои возражения на заявления об оспаривании отказа в предоставлении статуса беженца, предоставлении/продлении временного убежища, но делают это до судебного заседания крайне нерегулярно. В Басманном и Замоскворецком районных судах представителям заявителя, желавшим ознакомиться с содержанием отзыва и лично дела своего доверителя, не всегда удавалось это сделать заранее, так как эти материалы отсутствовали у судьи. Поэтому заявитель и его представитель мог получить их для изучения только в ходе слушаний - при условии, что в этот день они были принесены в суд представителем госоргана. Судьи не отказывали в ознакомлении с материалами дела и давали необходимое время - либо в течение самого заседания (15-20 минут - чего, судя по реакции представитель заявителя, им бывает достаточно для того, чтобы сориентироваться и скорректировать позицию), - либо откладывали разбирательство по ходатайству заявителя для подготовки комментариев и дополнительных доказательств.

Из отчета наблюдателя. Басманный районный суд, дело Е.Я.,19.02.15: *До начала заседания, когда помощник судьи вышла в коридор, адвокат попросила ознакомиться с делом. Помощник: «Только в судебном заседании или в другой день нужно было подойти». Адвокат: «Я приходила, материалов от ФМС в деле не было». Помощник: «Дать Вам их я не могу, так как они не рассматривались в заседании и не приобщались». Спустя 10 минут помощник судьи вынесла отзыв, принесенный сотрудником миграционных органов, который уже находился в судебном зале, со словами: «ФМС проявило любезность и Вам лично передала для ознакомления». Адвокат: «Но мне необходимо видеть все материалы». Помощник: «Тогда только во время разбирательства». Судья во время заседания сделала паузу, чтобы передать заявителю и его представителю материалы дела для просмотра и снятия с них фотокопий».*

Нередки случаи, когда в начале разбирательства судьи вынуждены были откладывать рассмотрение дела, поскольку миграционные службы сообщали, что ими не подготовлены требующиеся документы.

Обычно, открывая заседание, судьи скороговоркой перечисляли «каталог прав», имеющих у сторон, в том числе у заявителя и его представителя, согласно гражданско-процессуальному кодексу и КоАП. Случаев, когда суд уклонялся от данной обязан-

ности, не отмечено. Некоторые председательствующие подробно разъясняли отдельные права. В процессе по административному делу гражданина Ирана Х.Г.М. судья, задавая ему вопросы, по собственной инициативе периодически напоминала, что тот может в любой момент обратиться к своему защитнику для консультаций.

Особенно актуальным выполнение судом обязанности по способствованию сторонам процесса является тогда, когда частное лицо участвует в судебном разбирательстве без профессиональной поддержки, находясь лицом к лицу с представителем государственного органа, и вынужден противостоять ему.

Во всех делах, наблюдаемых нами, интересы иностранных граждан в суде были представлены юристами ПЦ «Мемориал» и Комитета «Гражданское содействие». Только однажды дело гражданина Камеруна Б.Э. слушалось в Басманном районном суде без профессиональной правовой помощи. Сначала судья спокойно говорила, что необходимо сделать заявителю, согласно правилам процедуры рассмотрения жалобы, однако далее, резко эмоционально реагируя на незнание Б.Э. отдельных процессуальных моментов, необходимость их ему объяснять и выражая негодование по поводу того, что заседание затягивается по этой причине, судья заявила: «Тут у нас состязательный процесс! Я ничего не должна никому». Попытки заявителя рассказать обстоятельства, вынудившие его просить политическое убежище в России, претензии к миграционным органам - вызывали еще большее нетерпение со стороны суда. Действительно, принцип состязательности подразумевает понимание сторонами риска наступления последствий (не)совершения ими тех или иных действий. Но его содержание охватывает также полномочия суда по оказанию процессуальной помощи сторонам с тем, чтобы юридическая неосведомленность граждан и отсутствие у них опыта работы в судопроизводстве не могли стать препятствием для их активности в состязательном процессе (ч. 2 ст. 12 ГПК РФ).

Что касается возможности заявителя, его представителя или лица, привлекаемого к административной ответственности, активно и полноценно участвовать в судебном разбирательстве, то судьбы в основном не препятствовали им давать объяснения, комментировать доводы противоположной стороны и выступать в прениях (там, где фактически это было уместно в случае присутствия оппонентов – представителей госорганов). Однако

некоторые ситуации (описанные далее) в своей совокупности оставляют сомнения в справедливости правосудия.

Отдельные правоприменители (особенно стоит отметить в этом плане Московский областной суд и Ногинский районный суд) занимали активную позицию при рассмотрении административных дел: уточняли у иностранных граждан обстоятельства, вынудившие покинуть страну гражданской принадлежности, выясняли отдельные моменты, связанные с процедурой получения убежища, которые могли трактоваться в пользу лица.

Заявленные ходатайства о приобщении к материалам дела доказательств в большинстве своем судами также удовлетворялись. Но при этом не все отказы в признании тех или иных сведений в качестве доказательств судьями оформлялись определением (либо фиксировались в протоколе судебного заседания) с соответствующим объяснением мотивов отказа, что недопустимо и не позволяет признать такое поведение суда соответствующим закону. Отмечались и такие реакции председательствующих на заявленные ходатайства:

Представитель заявителя: «Просим исследовать ряд апелляционных решений Московского областного суда по делам об административном выдворении, где четко сказано, что граждан Сирии выдворять нельзя по тем основаниям, что там идет война...». Судья Басманного районного суда, перебивая юриста: «Мне это не нужно, я никого не выдворяю». Представитель заявителя продолжает: «Уезжать заявителю нельзя (при отказе во временном убежище он обязан будет покинуть территорию России), так как если вернется в Сирию, то это угроза для его жизни. По аналогии с выдворением – вот почему я и другие юристы делаем акцент на решениях судебных, где говорится о запрете выдворения сирийцев». Судья: «Ну, давайте посмотрим, но все мне не нужны, выберете несколько. Зачем мне все решения? У меня совсем иной гражданин». Юрист: «Из этого видно, что складывается определенная практика». Судья: «Вот и скажете об этом во время прений». Далее представитель заявителя просит приобщить свежие обзоры УВКБ ООН по ситуации в Арабской Сирийской Республике. Судья: «Мне они не нужны, уже пачка целая...». Юрист: «Этот обзор другой, он показывает, что число сирийцев, просящих убежище в других странах, превысило все показатели по сравнению с выходцами из других стран» (дело Д.М.С., 24.07.2015).

Принцип равенства состязательных возможностей может так-

же нарушаться, если судья неоднократно прерывает участников процесса во время их выступлений. Вот лишь несколько таких ситуаций из наблюдения в Басманном районном суде:

Дело О.М., 10.03.15: *Заявитель, объясняя свою текущую ситуацию проживания в России и причины обращения за убежищем, был прерван судьей словами: «У Вас по существу есть что-то? Мы не можем слушать по третьему разу».* При этом, как отметил наблюдатель, заявитель в своей речи не повторялся, рассказывал все факты по порядку и исключительно по вопросу разбирательства, оппонировав сотруднику ФМС.

Дело Д.М.С., 21.04.15: *Юрист спрашивает заинтересованное лицо: «Откуда Вы только что цитировали информацию по ситуации в Сирии? Назовите конкретные данные документа. И на основе какой информации Вы сделали выводы?».* ФМС: *«По документам, предоставленным заявителем».* Юрист: *«А выдержки, Вами приведенные? Вы ведь...».* Судья, перебивая: *«Вам уже ответили на вопрос, что Вы еще хотите? Что Вы допрашиваете ФМС?».* ФМС: *«Это не в моей компетенции, у нас есть другие люди, которые это делают, я просто представляю дело в суде».*

Суды по-разному реагируют на ходатайства заявителей о том, чтобы выслушать специалиста, эксперта и т.д. Судья Замоскворецкого суда на одном процессе, не без колебаний согласившись выслушать специалиста о ситуации с соблюдением прав человека в КНДР, затем опиралась на его информацию в своем решении. В ходе же другого заседания в Басманном суде председательствующим было отказано в вызове эксперта – представителя Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, пришедшего в суд для разъяснения ситуации в Сирии и позиции по делу, которое подлежало рассмотрению. Отказ был обоснован тем, что информация о происходящем в Сирии – общедоступна, ничего нового эксперт сообщить не может, и в суд уже поступило письмо поддержки из УВКБ ООН.

Совершения дополнительных действий, сбора и истребования доказательств (запрос в МИД РФ для получения информации о ситуации в стране исхода заявителя, запрос в ФМС о предоставлении недостающих материалов, например, сертификата о проведении обязательного медицинского освидетельствования заявителя) и отложения по этой причине слушаний судьи старались всячески избегать и обычно отказывали заявителям в этом.

Тем не менее, стоит отметить, что судьи Московского город-

ского суда и Московского областного суда, рассматривая административные дела, чаще удовлетворяли ходатайства адвокатов по запросу документов (в ФМС, СУВСИГ и пр.), либо делали это по собственной инициативе - при необходимости уточнения каких-либо фактических данных, тем самым используя дознавательные полномочия своей должности.

С точки зрения качества правосудия, невозможно говорить о его эффективности, если суд не способствовал полному и всестороннему изучению обстоятельств дела, если судья озабочен лишь тем, чтобы формально соблюдая обязательные процедуры, рассмотреть как можно большее число назначенных ему дел. Это довольно часто можно было наблюдать в Басманном и иногда в Замоскворецком районных судах. В ходе заседаний председательствующие давали понять присутствующим в зале, что они желают быстро завершить процесс и не намерены тратить на него ресурсы (в том числе временные). Вот лишь несколько моментов из разных процессов:

- *Первое, согласно расписанию на двери зала, слушание у судьи назначено на 9-00. Фактически рассмотрение дел началось в 9-40. Когда участники этого процесса едва зашли в зал, не успев положить свои вещи, присесть, судья открыла заседание и стала их подгонять: «Так, быстро все проходите, у меня мало времени, поторопитесь – много дел у меня сегодня» (Басманный районный суд, дело К.С.И., 16.06.2015).*

- *Когда адвокат заявил, что его доверитель сам хочет пояснить свою ситуацию, связанную с обращением за статусом беженца, представитель МС и судья, переглянувшись, демонстративно вздохнули. Судья: «Ладно, давайте!» (Замоскворецкий районный суд, дело А.М.Д., 27.02.2015).*

- *Во время каждой непродолжительной паузы в выступлении представителя заявителя, который останавливался для того, чтобы найти необходимые документы и продемонстрировать их, судья его спрашивал: «У Вас все? Излагайте свою позицию. Что Вы молчите? Давайте пошустрее» (Басманный районный суд, дело А.А.М., 13.11.2014).*

- *Перебив речь адвоката, судья обратилась к нему: «Как-то позжатее свое выступление делайте!» (Басманный районный суд, дело К.Л.Х., 28.11.2014).*

- *Судья: «Дело слушается судьей А. в присутствии лиц, участвующих в деле»; ни должности, ни фамилии не называются*

(Замоскворецкий районный суд, дело А.М.Д., 27.02.2015). Ситуация повторялась в каждом заседании.

- Когда заявитель в ответ на слова сотрудника ФМС о несвоевременности его обращения за убежищем, объяснил, что подал ходатайство в МС сразу по прибытии в РФ и только спустя 4 месяца его вызвали в миграционную службу на интервью, и пытался задавать вопросы представителю ФМС, судья, видимо, недовольная затягиванием заседания, прервала его: «Не надо экзаменовать ФМС России. Мы не можем так долго выяснять...» (Басманный районный суд, дело Б.Э., 28.04.2015).

Кроме того некоторые судьи, пока стороны излагали свои позиции, занимались делами, видимо, не связанными с текущим процессом: просматривали папки с другими делами у себя на столе, разбирали корреспонденцию.

При анализе содержаний протоколов судебных заседаний и решений по существу становится очевидно, что судьи фактически не воспринимают информацию, представленную в ходе непосредственного, устного разбирательства, игнорируя ее при принятии решений (подробнее см.: разделы «Ведение протокола» и «Право на публичное, своевременное и мотивированное решение»). В результате, получая судебный акт, заявитель видит, что, когда он пытался изложить свое дело в суде, его не слушали.

Случаев отказа судьями перенести по уважительной причине заседание на другую дату не отмечено, однако нижеописанная ситуация в данном контексте полноценно отражает взаимоотношения участников процесса и суда:

Адвокат попросила отложить рассмотрение дела С., так как, по ее словам, у той с утра ухудшилось самочувствие, приезжала скорая помощь, и она либо не сможет присутствовать на заседании, либо подъедет немного позже. Реакция судьи: «Мне тут напихали 12 дел рассмотреть до 11-30. Когда я вас буду слушать? С. не пришла, сама виновата. Мы уже три раза откладывали дело». Адвокат: «Но каждый раз не по ее вине. У ФМС не было материалов». Судья: «Меня это не волнует. Я оставляю дело без рассмотрения». В просьбе адвоката провести заседание, хотя бы и в отсутствие заявителя, было отказано. В этот день на 9-45 было назначено заседание по иному делу, но представитель ФМС заявила, что материалов по нему она не имеет и возражения предоставить не может. Судья: «Мы уже два раза откладывались, у Вас было много времени, почему Вы не готовы?». В итоге суд все же

определил отложить разбирательство. И судья заявила: «Тогда вместо этого мы сейчас рассматриваем дело С. без нее» (Басманный районный суд, дело С.У.Г, 16.06.2015).

Возможно, действительно причину такой своеобразной реализации «процессуальной экономии» отдельными судьями можно объяснить количеством дел, подлежащих рассмотрению за день, несоизмеримым с реальными возможностями судьи. Как правило, промежуток между заседаниями в графике в период мониторинга в районных судах (первая инстанция, гражданские дела) составлял 15 (чаще) или 30 минут. Судья по данным наблюдения, самое короткое разбирательство по делам беженцев длилось 25 минут, самое продолжительное – 1 час 5 минут.

Но не исключаем и того, что главным фактором, влияющим на такое поведение судей, является «конвейерное» восприятие данной категории дел, заранее ясный для суда (да и чаще всего для сторон) исход процесса.

Право пользоваться помощью переводчика

Любой заявитель, независимо от юридического статуса или наличия языкового барьера, должен понимать судебный процесс, в котором он участвует. Хотя обязанность предоставлять переводчика формулируется в МПГПП и в ЕКПЧ¹⁷ лишь применительно к уголовному судопроизводству, в некоторых случаях, как отметил Комитет по правам человека ООН, устный перевод может потребоваться и в неуголовных делах, если необходимо обеспечить одной из сторон возможность участия в процессе в соответствии с принципом равенства состязательных возможностей¹⁸, соблюдения права на доступ к правосудию и недискриминации перед законом.

КоАП РФ однозначно определяет правило назначения переводчика судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении (статья 25.10) в случае, если лицо испытывает трудности при разговоре, понимании или чтении на языке, используемом в суде с тем, чтобы тот в полной мере мог участвовать в подготовке к защите, используя свой родной язык либо другой свободно избранный (статья 24.2). В гражданском процессе также говорит-

¹⁷ ЕКПЧ, п. 3, статья 6; МПГПП, п. 3, статья 14.

¹⁸ Замечание общего характера № 32, п. 13.

ся о праве лица, обратившегося в суд, представлять свое дело на языке, которым он владеет (ст.9 ГПК РФ), но за кем закреплена обязанность обеспечить синхронный перевод в заседании, не указано, а прописано лишь право заявителя предложить суду кандидатуру переводчика (статья 162 ГПК РФ).

На слушание подавляющего большинства дел, которые были объектом мониторинга, Комитет «Гражданское содействие» направлял своих переводчиков. При возникновении проблем с привлечением переводчика, юристы, представлявшие интересы заявителя, ходатайствовали перед судом о помощи в решении этой проблемы. Суды не отказывали. Как сказала одна судья: «Что же нам еще остается делать! Вот оказываем такие содействия». Вместе с тем инициативу стороны заявителя по самостоятельному поиску и приглашению переводчика судьи воспринимают положительно и подчас готовы изменить график рассмотрения дел в зависимости от возможностей переводчика.

Из отчета наблюдателя: *Судья адвокату: «Позвоните переводчику, узнайте, когда он свободен»...Адвокат, сообщая даты, удобные для переводчика после разговора с ним: «Еще он просил не ставить на раннее утро, так живет в области, добираться долго и далеко». Судья: «Хорошо, учту»* (Басманный суд, дело Х.Ф., 08.06.2015).

Такая лояльность суда, возможно, объясняется тем, что привлечение переводчика - это не только организационный, но и финансовый вопрос (оплата услуг переводчика осуществляется судом, то есть за счет средств федерального бюджета). Во время мониторинга в феврале 2015 года в Ногинском городском суде возникла ситуация, когда суд фактически отказался привлечь переводчика для административного дела и настоятельно просил это сделать адвоката. При этом, по словам юриста, председательствующий показал документ, в котором Судебный департамент при Верховном суде РФ извещает суд о приостановлении выделения денежных средств на услуги переводчиков. Позднее переводчик, приглашенный Басманным районным судом на одно из заседаний, в разговоре с наблюдателем сообщил, что Судебный департамент и бюро переводов, с которым он сотрудничает, не смогли в начале 2015 года «найти общий язык». Получить официальное подтверждение этому не удалось. Но мы не заметили, чтобы, по крайней мере, в районных судах судьи отказывались содействовать в привлечении переводчиков с некоторых редких

языков, которых не мог предоставить Комитет «Гражданское содействие».

Судьи всегда внимательно следили за тем, чтобы переводчик присутствовал на заседании, когда это необходимо, и откладывали разбирательство при его неявке в суд; проверяли, чтобы компетентность переводчика была подтверждена соответствующими документами (дипломом об образовании и т.д.). Также некоторые судьи контролировали, осуществляется ли должным образом синхронный перевод всего, что происходит в заседании, заявителю или обвиняемому в административном правонарушении. Но делалось это скорее не для того, чтобы соблюсти право стороны на эффективное участие в процессе, а для того, чтобы обезопасить себя от отмены решений вышестоящим судом.

Дело М.М.К., 05.02.15, Ногинский городской суд: *Судья, обращаясь к адвокату перед началом заседания: «Найдите мне переводчика, я без него не буду проводить. Давайте переводчика, потому что они и Вас, и меня подставят. Вы знаете, как это с ними происходит? Вы часто работаете с административщиками? Я работаю с ними долго. Вот я сейчас выношу решение, а они потом идут в областной суд и обставляют меня, находится Ваш коллега, который грамотно пишет, что он что-то не понял и скажет, что не было переводчика. Давайте нормальный процесс организовывать и я буду вникать: есть штраф, нету...».*

Но наблюдались и случаи противоположного характера.

Басманный районный суд, дело Д.М.С., 08.04.15: *Судья, несмотря на пояснения юриста, что заявитель почти не понимает русскую речь, настойчиво продолжала спрашивать, есть ли у того ходатайство о допуске в процесс его представителя. Заявитель качал головой, смотрел вопросительно на судью, не зная, что от него требуется. В итоге председательствующая повернулась к секретарю и сказала: «Короче, понимает... Запиши, что ходатайствует». И после этого юрист от имени своего доверителя попросила суд об отложении слушаний при очевидной необходимости участия переводчика, который в этот день не пришел в суд.*

Ведение протокола судебного заседания

Протокол судебного заседания является единственным процессуальным документом, в котором отражается весь ход судебного разбирательства, «зеркалом» процесса. Согласно правовой

позиции Конституционного Суда РФ, протокол судебного заседания должен «объективно и максимально полно» отражать ход судебного заседания, поскольку связан «с вынесением решения (постановления приговора) в соответствии с доказательствами, рассмотренными в судебном заседании, обеспечивает возможность контроля со стороны вышестоящих судебных инстанций за выполнением судом требований закона при рассмотрении дела и тем самым - эффективное отправление правосудия и реализацию права граждан на судебную защиту»¹⁹. По сути, протокол заседания является свидетельством объективности суда при рассмотрении того или иного дела.

Кодексом об административных правонарушениях предусмотрен только один случай, когда ведение протокола и участие секретаря обязательно: при рассмотрении дела коллегиальным органом (статья 29.8 КоАП). В остальных случаях закон не требует ведения протокола. Вместе с тем запрета на это нет, и лицо, в отношении которого ведется производство, вправе заявить ходатайство о ведении протокола. Однако КоАП РФ, а также Постановление Пленума ВС РФ²⁰ предусматривает право суда отказать в удовлетворении данного ходатайства, что не в полной мере гарантирует лицу конституционное право на судебную защиту его интересов. Ни в одном из наблюдаемых нами заседаний по рассмотрению административных дел протокол не составлялся – ни по решению суда, ни по просьбе стороны.

При рассмотрении гражданского дела ведение протокола обязательно (статья 228 ГПК РФ). Его составление возложено на секретаря судебного заседания (статья 230 ГПК РФ), к которому так же, как и к судье, предъявляется требование объективности (статьи 16, 18 ГПК РФ). В Замоскворецком суде секретари во время заседаний – даже в ходе судебных прений - могли выходить из зала или общаться с помощником судьи, не реагировать на просьбу адвоката занести в протокол без искажений слова, сказанные сотрудником МС, или что-то писать, судя по всему, не имеющее отношения к текущему процессу.

Несмотря на то, что в Басманном суде секретарь постоянно

¹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 19 января 2011 г. № 48-О-О

²⁰ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

присутствовала на заседаниях, нельзя сказать, что она последовательно вела протокол. В ходе отдельных слушаний было видно, что пока выступал представитель заявителя, либо заявитель давал объяснения, секретарь не печатала на компьютере, а занималась иными делами: разбирала бумаги, папки на столе, разговаривала по стационарному телефону, обсуждала что-то с судьей. Вероятно, в некоторых случаях такое поведение секретаря – результат выполнения им сразу двух функций: секретаря и помощника судьи. Но это не может оправдать игнорирование предписаний закона.

Явилось ли столь вольное отношение к составлению протокола следствием ведения аудиозаписи судебных слушаний, нам не известно, поскольку никто из участников процессов не спрашивал у председательствующего об этом, а суд, в свою очередь, об этом не уведомлял. Но при изучении протоколов Басманного суда признаков использования средств аудиозаписи в ходе судебных заседаний (предусмотрено ст. 229 ГПК) мы не обнаружили.

Мы также не нашли в протоколах Басманного суда достоверной информации о действиях суда и участников процесса. В качестве иллюстрации приведем протокол заседания по делу гражданина Палестины А.Р.Т. 21.04.2015 г., в котором речь адвоката, произнесенная в зале суда, абсолютно не отражена, в то время как позиция ФМС представлена подробно, но не имеет ничего общего с тем, что было произнесено представителем миграционной службы в ходе слушания. Судебные прения, пояснения заявителя, уточняющие вопросы суда – ничего из этого не нашло места в тексте протокола. Вместо конкретных вопросов, затронутых заявителем и его представителем, в протоколе записаны общие фразы, представляющие собой краткий вольный пересказ жалобы заявителя. Расхождения между реальным и указанным в протоколе хронометраже разбирательства не столь существенны, но для полноты картины отметим: фактическое время начала заседания 17-18 – против 17-30 указанного в протоколе, фактическое время окончания заседания 17-42 – против 18-00 в протоколе.

По сути, судья, если не сразу после удаления в совещательную комнату для принятия решения, то затем, во время составления полного его текста, должен иметь под рукой готовый подписанный им и секретарем протокол судебного заседания, поскольку при вынесения решения он должен опираться на обстоятельства,

установленные в ходе заседания и отраженные в судебном протоколе. Не удивительно, что в итоговом решении по описанному выше делу нами не было обнаружено никаких следов процесса представления и исследования доказательств, который наблюдался во время заседания. И это заставляет усомниться в добросовестности и объективности как секретаря, так и судьи.

Поскольку протокол судебного заседания должен быть готов не позднее, чем через три дня, представитель заявителя из Палестины, по нашей просьбе, в течение нескольких месяцев пытался получить протокол и только в конце августа, то есть через 4 месяца после заседания, ему удалось взять его копию. По словам помощника судьи, получить протокол заседания возможно только вместе с решением в окончательной форме, которое сдается в канцелярию с материалами дела. Учитывая фактические сроки подготовки текстов мотивированных решений (см. подробно в разделе «Право на публичное, своевременное и мотивированное решение»), это означает нарушение права участников процесса на ознакомление и принесение замечаний на протокол в течение 5 дней после его подписания, предусмотренного статьей 231 ГПК РФ.

Право на публичное, мотивированное и своевременное решение суда

Право на публичное, мотивированное и своевременное судебное решение составляет часть общего права на публичное слушание²¹.

Не только все заинтересованные стороны должны иметь своевременный доступ к судебному решению, дабы получить возможность его использования или обжалования, но и широкая общественность (при условии соблюдения принципа неприкосновенности частной жизни). Если, согласно национальному законодательству, решение суда не требуется оглашать полностью в открытом заседании, то необходим иной способ обнародования полного текста решения: будь то реестр судебной канцелярии, веб-сайт или другие средства публикации.

Российское законодательство предусматривает оглашение постановления по делу об административном правонарушении

²¹ В пункте 1 статьи 14 МПГПП, так и в пункте 1 статьи 6 ЕКПЧ

(или жалобе на данное решение) сразу после вынесения в судебном заседании, при возможном отложении направления участникам процесса мотивированного решения в срок до трех дней (статьи 29.11, 30.8 КоАП). При этом жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии полного текста постановления.

По гражданским делам судам предписывается принимать решение и объявлять резолютивную часть немедленно после разбирательства и составлять мотивированное решение не позже пяти дней со дня окончания слушаний (статья 199 ГПК). Период изготовления мотивированного апелляционного определения гражданско-процессуальным кодексом не регламентирован, но, согласно Инструкции о судебном делопроизводстве в областных судах, гражданское дело возвращается в суд первой инстанции не позднее 15 дней. Логично, что апелляционное определение должно последовать судьбе дела. Обжаловать постановление суда первой инстанции возможно в течение месяца со дня принятия решения в окончательной форме (ст. 321 ГПК), однако определить начало срока апелляционного обжалования крайне затруднительно, поскольку закон не обязывает суд ни рассылать участвующим в деле лицам решение в окончательной форме, ни указывать в нем дату его изготовления.

По завершении рассмотрения гражданского дела судьи Басманного и Замоскворецкого судов объясняли порядок обжалования решения, но чаще всего забывали назвать дату ознакомления с его полным текстом. На вопрос представителей заявителей о том, когда можно будет получить мотивированное решение в Замоскворецком суде звучало: «отслеживайте на сайте суда», «зайдите в суд спустя месяц», - в Басманном суде: «через 3-4 недели», «месяц», «в следующем году заберете копию» (слушания состоялись 28 ноября). В Московском городском суде жалобщикам обычно сообщали, что дело будет через 2 недели в районном суде, и там можно будет ознакомиться с определением.

Фактически же получить копию решения заявители могли только через два-три, а то и более месяцев, то есть по истечении сроков обжалования. Чтобы не пропустить в этой ситуации срок обжалования, юристы сразу после суда подают предварительную или краткую жалобу, основанную на резолютивной части решения, а после получения текста решения направляют допол-

нительно полную жалобу с учетом мотивировки решения. Подобную практику Европейский суд по правам человека прокомментировал как не нарушающую право на доступ к правосудию²². Но вряд это будет верно для ситуации, которая, например, сложилась по делу иностранного гражданина С.Ф.С. Определением Басманного суда краткая апелляционная жалоба на решение суда по делу от 12 декабря 2014 года была оставлена без движения. Заявителю было предложено устранить допущенные нарушения до 6 апреля 2015 года, однако определение суда, сообщающее заявителю об этом, было получено им 8 апреля 2015 года, а само мотивированное решение только 10 апреля 2015 года, после многочисленных запросов в суд от представителя заявителя. Таким образом суд поставил заявителя в условия, при которых тот фактически не мог вовремя исправить недочеты и полноценно составить окончательную апелляционную жалобу (что возможно сделать лишь ознакомившись с полным обжалуемым судебным решением).

Согласно Федеральному закону от 22 декабря 2008 г. № 262 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», решения необходимо размещать на официальных сайтах судов. Решения Замоскворецкого и Басманного районных судов г. Москвы появлялись на сайтах со значительной задержкой (в 3-4 и более месяцев), а некоторые из них не опубликованы до сих пор, хотя уже более полугодом назад вступили в силу. Оперативнее вывешивается информация на ресурсах Московского областного и Московского городского судов. Но и на их сайтах иногда, как по делу Х.Г.М., разбирательство которого состоялось 18.06.2015, вместо решения в начале августа текущего года находим уведомление о том, что «готовится текст судебного акта», а в сентябре - о том, что текст «готовится к публикации на сайте».

Решения по гражданским делам заявитель или его представитель могут забрать в канцелярии суда. Со слов юристов Комитета «Гражданским содействием» и ПЦ «Мемориал», ситуация осложняется тем, что многие их доверители не могут обратиться за копией решения из-за незнания русского языка, так что за решением должен идти в суд или заявитель в сопровождении переводчика, или сам представитель.

Процессуальное законодательство России наделяет правом

²² См. Дело «Рязанцев против России» ЕСПЧ от 10 марта 2011 г.

знакомиться с мотивированным решением и получать его копию только участников процесса. Однако статья 6 закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов...» закрепляет право граждан знакомиться с судебной информацией, находящейся в архивных фондах. Наблюдатель, учитывая отсутствие текстов интересующих его решений на сайте суда, попробовал воспользоваться этим правом и обратился в канцелярию Замоскворецкого суда с просьбой просмотреть материалы (решение и протокол заседания) по некоторым делам, предположительно уже сданным в архив. Уточнив, что наблюдатель не является участником этих процессов, сотрудники суда попросили его «не тратить их время», поскольку в «любом случае» никто не разрешит «непонятно кому» читать дела.

Решения судов должны достаточным образом излагать основания для их вынесения. Это не означает, что суды обязаны представлять развернутые ответы на каждое замечание участников процесса, но сторона в деле должна быть проинформирована по поводу реакции суда на представленные ею объяснения и доказательства. Мотивированное решение дает возможность сторонам разбирательства определять, имеются ли у них основания для его обжалования. Эффективное осуществление права на апелляцию возможно лишь при наличии судебного решения, в котором четко указаны мотивы его вынесения. Такие решения также демонстрируют участникам разбирательства, что они были услышаны, способствуя повышению их готовности принять позицию суда. И, наконец, еще одна цель мотивированных судебных актов состоит в том, чтобы публика (общество) понимала, как суды принимают свои решения.

Опираясь на требования российского законодательства к содержанию и качеству судебных решений (ст. 198, 329 ГПК РФ, ст. 29.10, 30.7 КоАП РФ), мы исследовали 21 решение по гражданским и административным делам, участниками которых являлись лица, ищущие убежище. Не имея намерения делать анализ судебных решений по существу, мы попытались изучить вопросы о том, насколько решения отражают основные доводы сторон, в том числе установленные судом в процессе непосредственного исследования доказательств во время заседаний, дал ли суд им свою оценку, какие из них оказали решающее значение для результатов дела и сам факт частичной или полной поддержки (или отклонения) требований.

Отметим, что для этого исследования мы отобрали только те решения, что были приняты в результате слушаний, на которых мы лично присутствовали и вели аудиозапись.

В большинстве решений Басманного суда аргументы ФМС представлены развернуто и оценены судом, а контраргументы заявителя и его представителя – достаточно лаконично. При этом в основу решения кладутся исключительно письменные материалы, преимущественно предоставленные ФМС (их возражения), и напротив – отсутствует упоминание о доводах и доказательствах, полученных во время объяснений заявителя, его представителя, прений сторон в судебном заседании. (Исключения есть, но их количество невелико, см. – далее).

Так в одном таком решении читаем: «...лицо лишается временного убежища на территории РФ, если лицо сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для предоставления данному лицу временного убежища. В судебном заседании установлено, что заявитель не встал на миграционный учет по указанному им адресу. Само по себе то обстоятельство, что заявитель сообщил органу миграционного учета заведомо ложные сведения о наличии у него временной регистрации, является достаточным основанием для лишения его временного убежища». Ссылки представителя заявителя на российское законодательство в ходе слушаний с целью продемонстрировать, что ни одной нормой закона не предусмотрено предоставленное временного убежища только при наличии регистрации по месту пребывания, не получили оценки суда.

Замоскворецкий суд, рассматривая аналогичный отказ МС Москвы в продлении временного убежища, соглашается с государственным органом и не упоминает, например, о наличии письма ФМС России от 7 октября 2014 г., исследованное и приобщенное к делу по инициативе заявителя, где разъясняется, что неисполнение лицом, получившим временное убежище, обязанности встать на миграционный учет не влечет за собой утрату его статуса, ФЗ «О беженцах» не содержит требования предоставлять при обращении с заявлением о продлении временного убежища договор аренды жилья или документ о регистрации, а адрес требуется указать в заявлении только для уведомлений и иной корреспонденции.

Нередко в ходе заседания заявители перед судом опровергают

те или иные аргументы миграционной службы, давая соответствующие пояснения (в том числе отвечая на вопросы судьи), однако в окончательном тексте решения мы находим только цитату из письменного возражения ФМС, словно никакого заседания и не было. Создается впечатление, что устное и непосредственное разбирательство дела не оказывает равным счетом никакого влияния на принятие решения судом и воспринимается им как обязательная, но всего лишь формальная, декоративная стадия процесса.

Но даже если суд приводит подробное описание требований заявителя с изложением обстоятельств, связанных с индивидуальными рисками в случае его возвращения в страну исхода, это не означает, что далее при обосновании своего решения суд не напишет, что заявитель «угроз в свой адрес не получал, опасений стать жертвой пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания при возвращении на Родину, не привел». Таково, например, дело узбека С.Ф.С., находящегося в розыске, объявленном государством его гражданской принадлежности, по обвинению в посягательстве на конституционный строй и других серьезных преступлениях. Заявитель ссылался на то, что в случае возвращения в Узбекистан может стать жертвой пыток. Генеральной прокуратурой РФ в результате проверки отказано в удовлетворении запроса об экстрадиции, поступившего из Генпрокуратуры Республики Узбекистан. Суд же пишет, что ФМС России принимала решение с учетом отсутствия угроз для заявителя, а потому признать неправомерным и отменить его он не может.

Другой пример. У заявителя из Камеруна Б.Э. в судебном заседании уточняют: «С 2013 года в Ваш адрес угрозы поступали?». Б: « Да, и угрожали родителям, жене, у меня остались записи по телефону об этом. Я могу продемонстрировать, если потребуется...». Впоследствии в судебном решении находим следующее: «Ни о каких угрозах по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности... или политических убеждений в свой адрес либо в адрес членов своей семьи на территории страны гражданской принадлежности заявитель не сообщил».

Довольно распространенным аргументом миграционных органов против предоставления убежища является довод о том, что в стране, откуда бежал заявитель, «проживают его родственники и сведений о том, что данные лица подвергаются каким-либо пре-

следованиям, не представлено». Суд ссылается на это в мотивировочной части своих решений. Однако иногда заявители в ходе заседаний сообщают о получении членами их семьи убежища в других странах (например, как в деле сирийца А.А.М.), и представитель ФМС этого не отрицает, но суд, невзирая на полученные сведения, цитирует в решении из отзыва миграционной службы устаревшую или недостоверную информацию.

Следует отметить, что подчас суд свои выводы представляет в виде переписанных без изменения фрагментов из отзыва миграционных служб. Самой распространенной в решениях по делам сирийцев является фраза, почерпнутая судом из решений МС, в которой о ситуации в Сирии говорится без упоминания об идущей там гражданской войне: «Доводы заявителя о том, что на территории Сирии нестабильная общественно-политическая ситуация и массовая безработица не свидетельствует о том, что опасения заявителя за свою безопасность в Сирии являются более существенными, чем у других жителей страны». Эта формулировка содержится не только в решениях суда первой инстанции, но и в решениях апелляционного суда.

Следует заметить, что решения Замоскворецкого суда в целом отражают позиции сторон менее тенденциозно, чем решения Басманного суда.

Единственным решением суда первой инстанции, полностью соответствующим законодательству и стандартам справедливого правосудия, оказалось решение судьи Замоскворецкого суда по делу гражданина КНДР NN. В нем приведены наравне с позицией миграционных органов не только доводы, изложенные в заявлении об оспаривании действий УФМС, но и доказательства, представленные во время заседания: выступление специалиста, пояснения самого заявителя, большие выдержки из материалов международных организаций (в частности Генассамблеи ООН по ситуации с правами человека в КНДР), приобщенных судом по инициативе стороны заявителя.

Кроме того, данное решение явилось единственным из проанализированных нами, когда суд возложил бремя доказывания потенциальных рисков для заявителя стать жертвой жестокого обращения и лишения жизни в стране исхода на миграционное ведомство, а не на лицо, обратившееся за защитой: «Суд находит состоятельными доводы заявителя о том, что у него (заявителя) имеются вполне обоснованные опасения стать жертвой пресле-

дования со стороны властей... поскольку каких либо доказательств о том, что в случае возвращения в КНДР заявитель не будет арестован за бегство из страны, не представлено» (решение от 10.11.2014). На такую позицию, которой стоит придерживаться судам, неоднократно указывал Верховный суд РФ²³, напоминая, что закон «О беженцах» не требует от лица, ищущего убежища, представления доказательств в подтверждение доводов о наличии у него опасений стать жертвой преследований, а также предписывает именно миграционным органам доказать проведение им надлежащей проверки сведений, сообщенных заявителем.

В остальных решениях суды исходят из того, что именно на заявителе лежит обязанность доказать существование рисков для него, если он вернется в страну исхода: «При принятии решения должностными лицами ФМС России были всесторонне исследованы все обстоятельства дела, было установлено, что опасения заявителя подвергнуться в <...> в случае возвращения преследованиям носят предположительный и субъективный характер. Каких-либо убедительных доказательств...невозможности выезда в <...> заявителем не представлено»; «ни в УФМС по г.Москве, ни в судебном заседании заявителем не приведено доказательств того, что имеются препятствия для его возвращения в страну гражданства...».

Мы также обратили внимание на то, что заявители (их представители) призывали суд учитывать не только конкретные обстоятельства лица, ищущего убежище, но и общее положение с правами человека в стране его происхождения, ссылаясь, в частности, на экспертные доклады и страноведческую информацию, подготовленную международными организациями (рекомендации УВКБ ООН, документы Международного Красного Креста, доклады правозащитных организаций и т.д.). Районные суды Москвы приобщали материалы к делу, тем не менее, в их решениях (за исключением вышеуказанного дела NN), эти материалы не исследуются и ссылки на них заявителя не приводятся.

В связи с этим интересно определение Московского городского суда по жалобе гражданина Киргизии К. на отказное решение Басманного районного суда, в котором судьи Мосгорсуда пишут: «В жалобе заявитель ссылается на исследование авторитетных международных организаций, но приводит его односторонне, в

²³ См. например, «Об обобщении судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах», БВС РФ. 2000. № 5. Также: БВС РФ. 1995. № 11

связи с чем судебная коллегия считает необходимым процитировать часть исследований, которые в жалобе не упоминаются». При этом не указано, какие конкретно исследования заявитель посчитал важным привести, какой аргумент он ими подкрепляет. Но далее следуют четыре страницы о положительных тенденциях в государственном развитии Кыргызской Республики: про успешно прошедшие президентские и парламентские выборы в 2010 и 2011 годах, подписание КР ряда международных договоров о запрете пыток, принятие законодательства о национальном превентивном механизме (НПМ) и пр. «Таким образом, - подытоживает суд, - заявитель не привел убедительных доводов, свидетельствующих о том, что его опасения за свою безопасность в Киргизии являются более существенными, чем у других жителей страны». Вместо полноценной оценки аргументов заявителя суд противопоставил им другой ряд фактов о стране происхождения, не имеющий к его делу прямого отношения, то есть, уличая заявителя в односторонности, сам проявил односторонность.

Что касается результатов рассмотрения судами заявлений об оспаривании решений органов ФМС, то, как мы уже упоминали, за время наблюдения был отмечен только один случай (из 28) удовлетворения судом жалобы на отказ в предоставлении убежища – это решение Замоскворецкого суда от 10.11.2014 г. в отношении гражданина Северной Кореи. МС Москвы был пропущен срок для обжалования данного решения, поэтому оно вступило в силу. Попытка УФМС в августе 2015 года добиться восстановления срока обжалования судом была отклонена. В суде апелляционной инстанции (Московский городской суд), где удалось присутствовать монитору, решений в пользу беженцев, не согласных с отказами судей Замоскворецкого и Басманного районных судов, не наблюдалось.

Принципиально иная картина складывается по делам об административных правонарушениях в отношении тех, кто находится в процедуре получения убежища на территории России, в основном по статьям, где в качестве санкции, помимо выплаты штрафа, предусмотрено выдворение за пределы Российской Федерации (часть 3 статьи 18.8, часть 2 статьи 18.10). Здесь судьи как первой, так и второй инстанций (Измайловский районный суд, Ногинский городской суд Московской области, Московский городской и Московский областной суды) нередко принимали компромиссные решения: одни назначали наказание в виде штрафа

без административного выдворения, другие, рассматривая жалобы на судебные постановления, находили доказанным совершение лицом правонарушения, но отменяли их частично, указывая на отсутствие необходимости выдворения, третьи – возвращали материалы дел в нижестоящие суды на новое рассмотрение, либо обратно миграционным органам из-за допущенных процессуальных нарушений или недостаточности требующихся документов.

Примечательно, что, подтверждая виновность иностранного гражданина в неисполнении миграционного законодательства, но делая вывод о том, что выдворение было бы излишним в данной ситуации, суды по-разному обосновывали такое решение. Обстановка в Сирийской Арабской Республике («военные действия, разруха и голод, отсутствие у граждан возможности найти какую-либо работу на ее территории») служит основанием для судьи Ногинского районного суда, чтобы посчитать административное выдворение неадекватным положению сирийского гражданина, вынужденного покинуть свою страну. При этом ссылки на то обстоятельство, что лицо ожидает приема в миграционной службе с целью подачи ходатайства о предоставлении убежища, среди аргументов в пользу своего решения суд не приводит (дело заявителя Х.М., 25.11.2014).

В Измайловском районном суде Москвы судьи обычно не принимают во внимание факт обращения за убежищем лиц, в отношении которых они рассматривали материалы о нарушении миграционного режима. В качестве основания для отказа в рассмотрении административного дела суд использует недостатки представленного органом ФМС административного дела, но отнюдь не риск нарушения Федерального закона «О беженцах», дающего право лицу законно пребывать на территории России до завершения процедуры получения убежища (дела граждан Сирии А.А.Я. и М.М.Ф., 25.02.2015).

Иной подход просматривается в решениях Московского областного суда, которые очевидно принимаются с учетом «принципа невысылки»: соглашаясь с нижестоящими судами в наличии виновности лица в совершении правонарушения, судьи тем не менее указывают на законную необходимость предоставить возможность иностранному гражданину завершить процедуру получения убежища (например, дела заявителей Х.Г.М., 18.06.2015, А.Ф.М., 17.02.2015)..

Одна из судей Замоскворецкого суда, отказав в удовлетворе-

нии заявления сирийского гражданина о признании неправомерном решения МС, по завершении процесса отметила, беседуя с адвокатом: «Мосгорсуд тоже выдворяет сирийцев, это «мосо-бласть» /имеется в виду Московский областной суд – *составитель*/ – такая добренькая, наверно, что оставляет их».

К сожалению, из-за неготовности текстов решений не удалось проанализировать судебные акты по некоторым принципиальным с позиции соблюдения прав беженцев делам, например, по делу гражданки Таджикистана С.У.Г., важным с точки зрения соблюдения принципа единства семьи и уважения частной жизни, так как суд отказался признать ее право на получение временного убежища, несмотря на то, что ее муж, в результате вмешательства Европейского суда, получил убежище в РФ.

Таким образом, если не все суды находят целесообразным, гуманным и законным выдворение беженцев с территории России, то правосудия, которое может «признаваться таковым лишь при условии, что оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах»²⁴, в большинстве своем ищущие убежище, фактически лишены, когда речь идет о получении от российского государства защиты и наделении соответствующими правами и гарантиями. За соблюдением (не абсолютным, подчас не полностью соответствующим не только международным стандартам, но и российскому законодательству) общих правил судебного процесса стоит предвзятое отношение к обратившимся в суд, некритическое восприятием судьями того видения положения беженца, которого придерживается государственный орган, пренебрежение интересами частного лица и формальное «отписывание» решений. Прямых оснований сделать выводы о том, разбирая дела иностранных граждан, судьбы не свободны и руководствуются внешними установками, нет. Однако как у беженцев (и их представителей), так и у сторонней публики возникают сомнения в справедливости рассмотрения дела и остается стойкое впечатление предрешенности исхода. Для них правосудие не только не свершилось, но и не было очевидно, что оно свершилось²⁵.

²⁴ Как отмечал Конституционный Суд Р Ф в своем Постановлении от 2 июля 2013 г. № 16-П.

²⁵ Как на том настаивает ЕСПЧ (см. дело De Cubber v. Belgium от 26 октября 1984 г.)

Общие выводы

1. В РФ беженцы пользуются равным правом на обращение в суд с гражданами России, хотя не имеют права на получение бесплатной юридической помощи, которое предоставлено гражданам РФ. В этом смысле норма статьи 16 Конвенции 1951 года реализована не полностью.

2. Кроме того, беженцы, в соответствии с частью 2 статьи 10 закона «О беженцах» пользуются правом обжалования решений органов ФМС в административном порядке.

3. В то же время реализация этих прав при обжаловании решений по вопросам убежища имеет практическое значение только в том отношении, что дает возможность беженцам в период обжалования находиться в РФ на законном основании, но почти никогда не ведет к пересмотру решений органов ФМС по вопросам убежища. При общей крайне низкой эффективности обжалования таких решений – обжалование в административном порядке все же чуть более эффективно, чем в судебном.

4. Серьезное практическое значение для беженцев имеет возможность обжалования в судебном порядке решений о выдворении, которое, несмотря на процессуальные дефекты судебного рассмотрения административных дел, часто бывает эффективным и служит последним средством защиты беженцев от высылки.

Рекомендации

ФМС России

1. Принять меры к устранению препятствий к реализации права на обжалование решений органов ФМС по вопросам убежища:

- обеспечить неукоснительное исполнение требований административного регламента о выдаче копий мотивированных решений лицам, сообщившим – в устной или письменной форме - о намерении их обжаловать,
- внести в административный регламент требование о выдаче копий мотивированных решений в день обращения, чтобы заявители могли реализовать право на обжалование,
- исключить факты направления лиц, получивших отказы во временном убежище, решения об утрате или лишении временного убежища, на выдворение в день получения в офисе террито-

риального органа уведомлений об этих решениях, как нарушающие право на обжалование и принцип невысылки;

2. Прекратить практику формального рассмотрения ФМС России жалоб на решения территориальных органов по вопросам убежища – без содержательного рассмотрения обжалуемых решений и доводов жалоб, приводящую к нарушению права на обжалование и к угрозе нарушения принципа невысылки.

3. Поскольку при рассмотрении жалоб ФМС России фактически оценивает обстоятельства заявителя, а не решение территориального органа, использовать имеющееся у ФМС право принимать решения по вопросам убежища и при отмене решения территориального органа одновременно принимать новое решение по делу - с обязанением тероргана выдать заявителю соответствующий документ.

Законодательной и исполнительной власти РФ

1. Предусмотреть в законодательстве РФ право для иностранных граждан наравне с российскими гражданами получать бесплатную юридическую помощь, если их социальное и экономическое положение фактически свидетельствует о принадлежности к наиболее уязвимым группам населения.

2. Обеспечить подлинность состязательность и равноправие сторон в судебном процессе по делам об административных правонарушениях, прописав в законе участие должностного лица (представителя органа, проводившего административное расследование, либо прокуратуры), уполномоченного поддерживать и доказывать предъявленное обвинение, тем самым избавив суд от необходимости брать на себя роль государственного обвинения, что само по себе нарушает принцип независимости суда.

3. Регламентировать административное судопроизводство (по аналогии с уголовным процессом) таким образом, чтобы гарантировать соблюдение презумпции невиновности лица, привлекаемого к ответственности. Вина предполагаемого нарушителя должна доказываться публичными властями, а лицо, в свою очередь, не обязано доказывать свою невиновность перед судом.

4. Предусмотреть обязательное протоколирование судами хода судебного разбирательства по делам об административных правонарушениях, либо закрепить норму, согласно которой в случае, если лицом заявляется ходатайство о ведении протокола заседания, оно должно удовлетворяться в любом случае (а не

по усмотрению суда, как указано в КоАП РФ), поскольку это гарантирует лицу конституционное право на судебную защиту его интересов.

5. Обеспечить все залы судов достаточной технической базой, внедрив системы обязательной (вплоть до отмены решения при неисполнении), полной аудиозаписи судебных процессов, что позволит избежать случаев фальсификации и «подгонов» содержания протокола под итоговое решение.

6. Принять меры по оптимизации судебной нагрузки (преимущественно в районных судах общей юрисдикции).

Судам и органам судейского сообщества

1. Судьи должны иметь доступ не только к профессиональному юридическому образованию, но и к специализированной подготовке, включающей в себя курсы по международному праву в области прав человека и его применению на национальном уровне.

2. При разрешении дел с участием беженцев или ищущих убежище судам следует руководствоваться не только российским законодательством, но и учитывать международные стандарты, отраженные в правовых договорах и протоколах к ним, позиции, формулируемые Конституционным и Верховным судами РФ, практику Европейского Суда по правам человека и Комитета по правам человека ООН. Для установления обстоятельств по делу недостаточно использовать в качестве доказательств лишь материалы миграционного дела, но и стоит исследовать справки и доклады международных организаций, ФМС России, сообщения СМИ и актуальную страноведческую информацию.

3. Принять меры по своевременному составлению мотивированных текстов судебных решений и предоставлению участникам доступа к ним без неоправданной задержки. Регулярно публиковать (на сайтах судов) судебные акты, принятые по существу дела.

4. Четко следовать положениям нормативно-правовых актов, предусматривающих ознакомление с необходимыми процессуальными документами (в том числе протоколами судебного заседания) и их получение сторонами разбирательства.

5. Размещать в открытом доступе достоверные и полные сведения о находящихся в суде делах и предстоящих слушаниях по ним. В занимаемых судами помещениях устанавливать в доступ-

ных для посетителей местах стенды или исправные технические средства, предназначенные для получения информации о текущей деятельности соответствующего суда.

6. Демонстрировать беспристрастность и непредвзятость к сторонам процесса. Избегать практики ограничения полноценного участия сторон в разбирательстве дела. Соблюдая этические нормы поведения, судьи должны проявлять уважением ко всем присутствующим в судебном зале. Нарушение этих принципов приводит к сомнениям в справедливости процесса и вынесенного решения.

7. Пересмотреть процедуру доступа в здания судов, изменив регулирующие внутренний порядок судов акты, учитывая пропорциональность в вопросе обеспечения безопасности и соблюдения принципов публичности судебной деятельности. Отказаться от практики допуска в судебные учреждения исключительно по предъявлению паспорта.

8. Суды должны предоставлять необходимые условия, в разумных пределах, для посещения не только участниками процесса, но и публики разбирательства дел. Отсутствие свободных мест и иные неудобства, препятствия для присутствия в судебном зале не соответствуют требованиям гласности и открытости правосудия.

ГЛАВА 6. ДОКУМЕНТЫ

Закон о беженцах предусматривает выдачу беженцам 4 типов документов:

1. свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу,
2. удостоверение беженца,
3. проездной документ беженца,
4. свидетельство о предоставлении временного убежища.

Постановление Правительства РФ № 274 от 09.04.2001 г. «О предоставлении временного убежища на территории РФ» добавляет к ним еще один документ: справку о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища.

Свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем

Порядок оформления, выдачи и обмена свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем регулируется специальным приказом ФМС России от 5 апреля 2011 г. № 87.

Свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем выдается по результатам предварительного рассмотрения ходатайства о признании беженцем (пункт 3 части 2 статьи 3 закона «О беженцах»). Свидетельство выдается на срок рассмотрения ходатайства, то есть на 3 месяца. Оно заменяет удостоверение личности, которое при получении свидетельства беженец сдает на хранение в МС. Свидетельство служит основанием для регистрации в полиции и для пользования правами, предусмотренными статьей 6 закона «О беженцах», в том числе – для получения направления в Центр временного размещения. Свидетельство также позволяет беженцу пользоваться гарантией от высылки, предусмотренной частью 1 статьи 10 закона «О беженцах». Так что получение свидетельства имеет для беженцев важное значение.

Если беженец обратился за убежищем прямо на границе (при вынужденном незаконном ее пересечении), его ходатайство в течение трех рабочих дней передается в территориальный орган ФМС России (часть 4 статьи 4). Предварительное рассмотрение ходатайства и принятие решения о выдаче свидетельства или отказе в рассмотрении ходатайства по существу осуществляется в течение 5 рабочих дней (пункт 2 части 5 статьи 4). Документ вручается беженцу в течение суток с момента вынесения решения о выдаче свидетельства (часть 7 статьи 4).

Таким образом, если незаконно прибывший в РФ беженец обратился за статусом прямо на границе, то получить свидетельство он должен через 9 рабочих дней. При обращении за статусом непосредственно в территориальный орган ФМС – через 6 рабочих дней.

Как говорилось в главе «Доступ к процедуре», обращение за убежищем на границе представляет большую проблему. Если беженцев не отправляют следующим авиарейсом туда, откуда они прибыли, не дав возможности обратиться за убежищем, то могут привлечь к уголовной ответственности за незаконное пересечение границы или попытку такого пересечения, и беженец оказывается под следствием в СИЗО, откуда при наличии адвоката и с его помощью может обратиться за статусом беженца и получить гарантированный отказ в рассмотрении ходатайства по существу в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 5 закона «О беженцах». Если после суда или отбытия наказания он окажется на свободе, то сможет обратиться за убежищем в территориальный орган ФМС, где ему и должны выдать свидетельство – через 6 рабочих дней после вынесения решения о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу.

В некоторых случаях беженцам с помощью УВКБ ООН удается подавать заявления о предоставлении временного убежища, находясь в транзитной зоне аэропортов, и тут скорость получения справок о рассмотрении зависит от того, когда сотрудник МС найдет время их доставить.

Но все это – единичные случаи. Зато у нас широкое поле для наблюдений и выводов относительно выдачи свидетельств в территориальных органах ФМС. В МС Москвы и МС МО свидетельства **никогда** не выдаются через 6 рабочих дней – в лучшем случае через 2-3 недели. При этом дата выдачи свидетельства проставляется не фактическая, а более ранняя, так что беженец

получает документ не на три месяца, а на два с половиной или еще меньше.

На время предварительного рассмотрения ходатайства о признании беженцем, то есть до вынесения решения о выдаче свидетельства о рассмотрении, закон не предусматривает выдачу какого-либо документа, что делает беженца, обратившегося за убежищем, уязвимым для высылки. Поэтому некоторые территориальные органы по своей инициативе выдавали беженцам после окончания собеседования справки неустановленного образца о том, что у такого-то принято ходатайство о признании беженцем. Административный регламент закрепил эту практику, обязав территориальные органы выдавать беженцам такие справки в день обращения с ходатайством о признании беженцем на срок не более 5 рабочих дней (пункт 77).

Выдача таких справок могла бы обезопасить беженцев, подавших ходатайство о признании беженцем, от высылки, если бы свидетельство действительно выдавалось через 6 рабочих дней, либо если бы срок справки не ограничивался 5-ю днями. А пока эти справки лишь очень частично решают проблему для тех, кто ожидает выдачи свидетельства, и совсем не решают для тех, кому отказано в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу.

По закону, беженцы, получившие отказ в рассмотрении ходатайства по существу, имеют право на обжалование этого решения (и, как мы видели, перспективу удовлетворения жалобы со стороны ФМС России), но никакого документа, подтверждающего законность пребывания в период обжалования на территории РФ, они не получают, что является очевидным пробелом.

Территориальные органы не только нарушают предусмотренные законом сроки выдачи свидетельств о рассмотрении, но иногда их вообще не выдают.

10 апреля 2013 года в МС Москвы обратились 9 египетских коптов (в том числе 2-летний ребенок), прибывших накануне в Россию в поисках убежища. В Москве им негде было остановиться, поэтому при обращении с ходатайствами о признании беженцем они попросили как можно скорее направить их в ЦВР. 11-12 апреля МС вынесло решения о выдаче им свидетельств о рассмотрении, а уже 18 апреля вместо свидетельств им вручили уведомления об отказе в признании беженцами от 16 апреля 2013 года. Поскольку право на направление в ЦВР имеют лица, полу-

чившие свидетельство, в выдаче таких направлений им тоже отказали. Эти люди познакомились в дороге, у каждой семьи – своя история. Полноценно рассмотреть их дела за 2-3 рабочих дня было невозможно. Невероятная спешка, с которой выносились эти решения, может объясняться только стремлением сотрудников МС во что бы то ни стало не допустить выдачи коптам свидетельств и предоставления им связанных с этим прав.

По закону, свидетельство выдается на срок рассмотрения ходатайства, который составляет 3 месяца и при необходимости может быть продлен еще на 3 месяца, хотя нам не известен ни один случай, когда бы территориальные органы ФМС не уложились в первые три месяца.

Вопрос о продлении срока действия свидетельства на период обжалования решения об отказе в признании беженцем законом не урегулирован. Но этот пробел восполняет вышеупомянутый приказ ФМС России № 87, в котором указывается, что срок действия свидетельства, по согласованию с ФМС России продлевается «на срок рассмотрения жалобы в ФМС России и (или) суде при обжаловании лицом решения территориального органа ФМС России об отказе в признании беженцем» (пункт б). Однако реализация этого положения делает его почти бессмысленным. Во всяком случае, так обстоит дело в столичном регионе.

Для продления свидетельства о рассмотрении беженец должен подать в МС письменное заявление, приложив к нему само свидетельство и копию документа, подтверждающего факт обжалования решения об отказе в признании беженцем (жалобы в ФМС или суд с отметкой о приеме, судебной повестки). Составить это заявление на русском языке большинство беженцев не в состоянии – им приходится просить об этом знакомых или обращаться в НПО. Подать это заявление можно в канцелярию, которая сейчас имеется в офисе отдела по беженцам МС Москвы. Но она находится на 2-м этаже здания, куда вход посетителям запрещен. Приходится либо рассчитывать на помощь одного из сотрудников, которая отнюдь не гарантирована, либо нести заявление в главный офис МС, расположенный по другому адресу, и выстоять там длинную очередь в канцелярию.

В отделе по беженцам МС МО, расположенном в центре Москвы, нет своей канцелярии, заявления о продлении свидетельства там не принимают, их надо подавать в главном офисе, который находится в Московской области.

Сдав заявление и свидетельство, беженец остается без каких-либо документов не меньше, чем на месяц. Срок, в течение которого территориальные органы обязаны продлевать свидетельство, не установлен. Согласно разъяснению Управления по вопросам гражданства ФМС России в письме от 16 мая 2014 года, на согласование вопроса о продлении свидетельств уходит 1-2 недели, после чего они должны быть выданы незамедлительно. На что уходят еще 2 недели – неизвестно.

При этом сотрудники МС не уведомляют беженца о готовности его документа, и ему приходится по нескольку раз приходить в отдел по беженцам прежде, чем он сможет получить продленное свидетельство.

Срок действия свидетельства обычно продлевается на один месяц, либо до дня судебного заседания указанного в повестке. Но процедура обжалования занимает – по крайней мере, в столичном регионе – много месяцев: не меньше месяца, а иногда и значительно дольше рассматривают жалобы сотрудники центрального аппарата ФМС (предусмотренный регламентом срок в 15 рабочих дней никогда не выдерживается), затем у беженца есть месяц на подготовку жалобы в суд, а процедура судебного обжалования в двух инстанциях из-за крайней загруженности судов затягивается минимум на полгода.

Поэтому через месяц, а то и раньше беженцу приходится вновь подавать заявление и сдавать свидетельство на продление и повторять эту операцию несколько раз. К этому надо прибавить языковые проблемы, так как обеспечить помощь переводчиков во время визитов беженцев по поводу документов территориальные органы обычно не могут (кроме перевода с дари и арабского в МС Москвы). Если все это учесть, то станет понятно, что процедура продления свидетельства становится для беженцев настоящим мучением, которое выдерживают лишь самые упорные из них. Но и они больше времени ждут получения продленного документа, чем пользуются им.

Например, беженец из Северной Кореи NN, обратившись в Замоскворецкий районный суд г. Москвы с жалобой на решение УФМС по г. Москве об отказе ему в признании беженцем, 3 марта 2014 года подал в УФМС заявление о продлении свидетельства о рассмотрении. После неоднократных звонков его представителя в отдел по беженцам NN только 10 апреля смог получить документ, продленный до 30 апреля. Рассмотрен-

ние его жалобы на решение УФМС по г. Москве об отказе ему в статусе беженца в Замоскворецком районном суда г. Москвы несколько раз по разным причинам откладывалось. Поэтому NN пришлось еще дважды обращаться в УФМС с заявлениями о продлении свидетельства о рассмотрении. В последний раз ему продлили документ с 28 августа по 10 октября 2014 года. 10 ноября заседание Замоскворецкого суда по делу NN наконец состоялось. Его свидетельство в очередной раз находилось в УФМС по Москве на продлении. Из-за отсутствия документов, судебный пристав не хотел пропустить его в здание суда, так что попасть на заседание по своему делу он смог только благодаря настойчивости его адвоката.

Комитет «Гражданское содействие» неоднократно обращал внимание ФМС России на эту ситуацию, но ни к каким результатам это не привело.

Удостоверение беженца

Лицу, признанному беженцем, то есть получившему статус беженца выдается удостоверение беженца, заменяющее ему паспорт (часть 7 статьи 7 закона «О беженцах»). Срок, на который выдается удостоверение беженца, законом не установлен. Но он обозначен в постановлении Правительства РФ от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца», которым было утверждено Положение об оформлении, выдаче и обмене удостоверения беженца. В пункте 3 Положения указывается:

«Удостоверение выдается на срок признания его владельца беженцем, но не более чем на 3 года. В случае продления срока признания лица беженцем срок действия выданного ему удостоверения продлевается территориальным органом Федеральной миграционной службы по месту постановки указанного лица на учет, но не более чем на 1 год».

Постановление было издано до того, как законом от 12.11.2012 N 186 из статьи 7 закона «О беженцах» был исключен пункт 9, гласящий, что статус беженца предоставляется на три года с возможностью последующего ежегодного продления. Благодаря этому изменению, с 1 января 2013 года статус беженца в России стал бессрочным. Тем не менее, положение о выдаче удостоверения беженца на три года не было изменено.

Согласно пункту 9 Положения о порядке оформления, выдачи

и замены удостоверения беженца, этот документ должен оформляться в течение 5 дней со дня вынесения решения о признании беженцем. О существенных нарушениях этого требования многочисленные обладатели статуса беженца нам не сообщали.

Помимо срока, на который выдается само удостоверение, в нем также указывается срок прохождения беженцем переучета, который устанавливается территориальным органом ФМС, но не может быть реже, чем раз в 18 месяцев.

Как уже говорилось, несмотря на бессрочный характер статуса беженца, процедура переучета фактически имеет значение регулярного подтверждения либо неподтверждения этого статуса. С изданием в конце 2007 года первой редакции Административного регламента была отменена Инструкция о проведении ежегодного переучета лиц, признанных беженцами на территории РФ, утвержденная приказом ФМС России от 1 февраля 1999 г. N 5. Но новые правила проведения переучета так и не были установлены – очевидно, они определяются руководителями территориальных органов.

По информации беженцев, процедура переучета проводится следующим образом.

Беженцы должны явиться в отдел по беженцам за месяц до указанного в их удостоверении срока проведения переучета.

Обязательным условием прохождения переучета в МС Москвы служит представление беженцем документа о регистрации. Никаких законных оснований для этого нет. Тем не менее, ФМС России фактически оправдывает такой подход. Отвечая на запрос НПО «Вера. Надежда. Любовь», заместитель начальника Управления по вопросам гражданства ФМС России Л.Д.Арестова 25.10.2013 года указала, что при прохождении переучета может проверяться соблюдение беженцем миграционного законодательства, но основанием для лишения или утраты статуса нарушение этого законодательства быть не может. К сожалению, как мы видели, это утверждение расходится с практикой. Кроме того, беженцев без документа о регистрации в МС Москвы просто не допускают к процедуре переучета, что лишает их возможности продлить срок действия удостоверения беженца.

В ходе переучета с беженцами проводится собеседование с заполнением опросного листа, им задаются вопросы о том, где они проживают, учатся или работают, выезжали ли они за прошедший год из Москвы или из России, по каким причинам не

желают или не могут вернуться в страну происхождения, и другие.

Затем у беженцев изымается удостоверение, вместо которого выдается справка о том, что удостоверение беженца находится в МС на продлении. При благоприятном развитии событий примерно через месяц беженец получает удостоверение с отметкой о прохождении текущего переучета и датой следующего. Иногда процедура по каким-то причинам затягивается, и беженцам приходится по 2-3 месяца ходить со справкой, не раз навещая в МС, получая вместо удостоверения отметку о продлении справки. Однако если переучет не приводит к лишению или утрате статуса, эти проблемы вряд ли можно принимать всерьез.

Проездной документ

Помимо удостоверения беженца, признанным беженцам, по их заявлению может быть оформлен проездной документ для выезда за пределы РФ. Право на обращение в МС за таким документом гарантировано пунктом 13 части 1 статьи 8 закона «О беженцах». Кроме того, законом № 186 от 12 ноября 2012 года текст закона «О беженцах» был дополнен статьей 8.1, целиком посвященной проездному документу. Так что теперь ни одно из прав беженцев не разработано в законе лучше, чем право на получение проездного документа. Возможно, поэтому жалоб на проблемы с получением проездного документа, с которыми раньше время от времени беженцы обращались в Комитет «Гражданское содействие» и к юристам ПЦ «Мемориал», в последние годы не поступало.

Свидетельство о предоставлении временного убежища

Переходим к документам, выдаваемым лицам, обратившимся за временным убежищем и получившим его.

В законе «О беженцах» назван только один такой документ: свидетельство о предоставлении временного убежища (далее: свидетельство о ВУ). Согласно части 3 статьи 12 закона, свидетельство выдается лицу, получившему временное убежище, и служит основанием для его пребывания в РФ и регистрации. Лицо, получившее свидетельство о ВУ, сдает в МС свое удостоверение личности. Постановление Правительства РФ № 274 от 9

апреля 2001 года добавляет, что свидетельство о ВУ является документом, удостоверяющим личность владельца (пункт 9).

В «Положении о порядке оформления, выдачи и обмена свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации», утвержденном приказом ФМС России № 81 от 25 марта 2011 года, указано, что свидетельство о ВУ выдается на срок до 1 года (пункт 2). В Положении также говорится, что свидетельство выдается в течение 1 рабочего дня после принятия решения о предоставлении временного убежища (пункт 5), а в Административном регламенте - что в течение 2 рабочих дней (пункт 123).

В столичных миграционных службах эти сроки обычно не выдерживаются. Но по настоящему серьезной проблема выдачи свидетельств о ВУ стала в 2014 году, когда в Россию хлынул поток беженцев из Украины. ФМС не справлялась с обеспечением территориальных органов бланками свидетельств, и беженцы были вынуждены месяцами ожидать получения документов, без которых они не могли легально устроиться на работу, передвигаться, решать другие проблемы.

Согласно регламенту, свидетельство о ВУ выдается заявителю и каждому совершеннолетнему члену его семьи (пункт 123). По положению о порядке оформления, выдачи и обмена свидетельств о ВУ, в свидетельство взрослых заявителей вносятся сведения об их несовершеннолетних детях, а также вклеиваются их фотографии (пункты 6.3, 6.4). В то же время Положение предусматривает возможность выдачи свидетельства о ВУ несовершеннолетним. В пункте 11 Положения говорится: *«Свидетельство, оформленное члену семьи лица, получившего временное убежище, не достигшему возраста восемнадцати лет, выдается лицу, получившему временное убежище. В этом случае на странице 12 свидетельства ставится прочерк»*. (На стр. 12 указывается наименование территориального органа ФМС России, выдавшего свидетельство; номер личного дела владельца свидетельства; фамилия и подпись уполномоченного должностного лица территориального органа ФМС России, которая скрепляется печатью территориального органа ФМС России).

Однако фактически выдача свидетельств о ВУ несовершеннолетним не практикуется, что создает для них и их родителей определенные проблемы. На улицах, в городском транспорте, в общественных местах (по дороге в школу и т.п.) дети с непри-

вычной внешностью привлекают внимание полиции, при отсутствии документов они могут восприниматься как беспризорные, доставляться в отдел полиции до прихода родителей. Это травмирует детей и родителей, отрывает детей от занятий, а родителей – от работы.

С такими проблемами сталкивалась, например, семья беженца из Афганистана С.Х.С., которой МС МО предоставила временное убежище. У С.Х.С. 7 детей в возрасте от 3 до 16 лет. Сопровождать старших детей в школу он не может, так как один содержит огромную семью и с 5 утра находится на работе, а его жена сидит с младшими детьми и делает всю домашнюю работу. Дети вписаны в свидетельство о ВУ матери, никаких документов у них нет, так что по дороге в школу их не раз останавливала полиция, отвозила в отдел - и отцу приходилось бросать работу и вызволять детей из полиции, лишаясь дневного заработка.

В апреле 2012 года в Комитет обратилась беженка из Афганистана Х.Г.С., получившая временное убежище в МС Москвы. Ее 14-летний сын успешно занимается спортом, но не может принимать участия в соревнованиях, проводимых в других городах, так как его имя вписано в свидетельство матери, никакого другого документа, удостоверяющего его личность и законность пребывания в РФ, у него нет, а путешествовать по России без документов невозможно.

Иногда из-за отсутствия документов у детей из таких семей возникают и другие проблемы. Например, весной 2014 года 16-летнего Т.Х. из семьи афганских беженцев в одной из московских школ не допустили к сдаче экзаменов (ГИА) за 9-й класс.

Возможно, такие же проблемы возникают и у детей в семьях признанных беженцев, но Положение об оформлении, выдаче и обмене удостоверения беженца не предусматривает возможности выдачи им до 18 лет отдельных документов.

Как уже говорилось в главе «Доступ к процедуре», лица, получившие временное убежище, имеют право за месяц до окончания его срока подать заявление о продлении срока предоставления временного убежища, хотя реализовать это право – по крайней мере, в столичных органах ФМС - бывает непросто.

Порядок рассмотрения заявлений о продлении срока временного убежища каким-либо нормативным документом не установлен: ни в постановлении Правительства № 274, ни в Приказе № 81, ни в регламенте сроки рассмотрения таких заявлений

и выдача каких-либо документов на период рассмотрения – не предусмотрены. В связи с этим в каждом территориальном органе складывается своя практика рассмотрения заявлений о продлении срока временного убежища.

В МС Москвы у тех, кому удается добиться приема заявления о продлении, изымают свидетельство о ВУ и взамен выдают его ксерокопию с отметкой о том, что документ находится в МС на продлении, подписью ведущего дело специалиста и печатью канцелярии МС. Эта ксерокопия не является документом и в лучшем случае может иногда помочь в общении с полицией. Поскольку сроки рассмотрения заявлений не установлены, беженец может оказаться с этой ксерокопией, то есть фактически без каких-либо документов - на неопределенный срок.

Несколько лет назад в МС Москвы произошла совершенно дикая история. Семье беженца из Афганистана К.Ш.А. было предоставлено временное убежище, которое неоднократно продлевалось, в последний раз – до 26 сентября 2010 г. К.Ш.А. в середине сентября обратился в МС с заявлением о продлении срока временного убежища. У него изъяли свидетельства о ВУ членов его семьи, взамен выдали ксерокопии свидетельств с записью о том, что документ в течение месяца находится на продлении. После этого К.Ш.А. ежемесячно являлся в МС в надежде получить продленные свидетельства, а вместо этого получал новую запись на ксерокопии свидетельства. Затягивание с принятием решения по заявлению К.Ш.А., видимо, объяснялось тем, что специалист МС, который вел дело его семьи, вымогал у него за продление временного убежища некую сумму, которую беженец отказывался платить. Так продолжалось до февраля 2011 года, когда упомянутый специалист в очередной раз «продлил» ксерокопии свидетельств его семьи. В том же месяце К.Ш.А. по почте получил уведомления МС Москвы об отказе в продлении срока временного убежища. Когда К.Ш.А. спросил своего специалиста, что это означает, тот ответил, что эти уведомления – «фигня» (буквально), что все будет в порядке. Он продолжал уверять К.Ш.А. в этом до середины 2011 года, пока беженец не понял, что его обманывают, и не обратился в Комитет «Гражданское содействие». Комитет написал об этом возмутительном случае в ФМС России, откуда пришел ответ от 2 августа 2011 года о том, что МС Москвы поручено провести служебную проверку, о результатах которой Комитет будет извещен. Но, несмотря на неоднократные обра-

щения в ФМС, добиться информации о результатах проверки и принятых мерах так и не удалось. Специалист, который обманывал К.Ш.А., уволился или был уволен, но в практике рассмотрения заявлений о продлении временного убежища в МС Москвы существенных изменений не произошло.

На лиц, утративших или лишенных временного убежища, распространяются гарантии реализации права на обжалование, предусмотренные частями 2-4 статьи 10 закона «О беженцах», но продление свидетельства о ВУ или выдача иного документа на период рассмотрения жалоб на решения об утрате и лишении временного убежища какими-либо нормативными актами не предусмотрены. Согласно «Положению о порядке оформления, выдачи и обмена свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации», свидетельство о ВУ подлежит изъятию в случае утраты или лишения временно-го убежища (пункт 20).

Это создает существенные препятствия в реализации лицами, утратившими временное убежище или лишенными его, права на обжалование, и создает для них высокий риск высылки. Этот риск особенно усиливает то, что пункт 19 Положения о порядке предоставления временного убежища, утвержденного постановлением Правительства № 274 от 09.04.2001 г., требует от территориальных органов, принявших решение об утрате или о лишении лица временного убежища, принимать меры по организации его добровольного выезда, а в случае отказа - по его выдворению за пределы РФ. О том, как принимаются такие меры, мы можем судить на примере сирийцев А.А.Я. и Ф.М.М., которых 24 февраля 2015 года пытались направить на выдворение прямо из отдела по беженцам МС Москвы (см. главу 5 «Право на обжалование»).

Справка о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища

Закон «О беженцах» не предусматривает выдачи лицам, обратившимся с заявлением о предоставлении временного убежища, на период рассмотрения этого заявления, документа, аналогичного свидетельству о рассмотрении ходатайства о признании беженцем. Этот пробел восполняет Положение о порядке предоставления временного убежища. Согласно пункту 4 Положения в нынешней редакции, на время рассмотрения заявления о предо-

ставлении временного убежища, которое не может превышать 3 месяцев, лицу, обратившемуся с таким заявлением, выдается справка о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища на территории РФ (далее – справка). Если же непосредственно перед обращением за временным убежищем это лицо проходило процедуру признания беженцем, то в его свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем делается отметка о продлении на период рассмотрения заявления о временном убежище.

Согласно регламенту, справка выдается в день приема заявления о предоставлении временного убежища (пункт 113), о сроках предоставления отметки о продлении в свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем в регламенте не упоминается.

В Москве и Московской области справки никогда не выдаются в день обращения, обычно это происходит через несколько дней, но иногда и существенно позже. Например, беженке из ДРК Ш.М.Н., обратившейся в УФМС по г. Москве за временным убежищем в марте 2015 года, выдали справку через месяц после приема заявления. В МС МО при этом в день обращения выдается справка не установленной формы о том, что у такого-то принято заявление о предоставлении временного убежища.

Еще более существенно то, что срок действия справок о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища не продлевается на время обжалования отказов в предоставлении убежища, хотя это предусмотрено пунктом 5 Порядка предоставления временного убежища. Поскольку невыполнение этого пункта носит повсеместный характер, можно предположить, что на этот счет имеется негласное указание ФМС России. Отсутствие документа, подтверждающего законность пребывания на период обжалования, создает угрозу высылки лиц, получивших отказ во временном убежище, до реализации ими права на обжалование.

В отличие от беженцев со статусом, лица, получившие временное убежище, не пользуются правом на получение проездного документа для выезда из РФ. Лишение их этого права не имеет на наш взгляд, никакого разумного обоснования.

Выводы

1. Свидетельства о рассмотрении ходатайств о признании беженцем и справки о рассмотрении заявлений о предоставлении

временного убежища часто выдаются несвоевременно, что создает угрозу высылки беженцев, находящихся в процедуре обращения за убежищем.

2. Лицам, получившим отказ по результатам предварительного рассмотрения ходатайства о признании беженцем (в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу), не выдается никаких документов на период обжалования отказа, что создает для них угрозу высылки и нарушения права на обжалование.

3. Не установлены четкие правила продления свидетельств о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу – с указанием оснований продления, сроков, на которые необходимо продлять документы, сроков выдачи готовых документов. Это ведет к профанации процедуры продления свидетельств и угрозе высылки беженцев, находящихся в процедуре обращения за убежищем.

4. Не предусмотрена выдача удостоверений беженца несовершеннолетним членам семьи беженца и не работает положение о возможности выдачи свидетельств о предоставлении временного убежища несовершеннолетним членам семьи лица, получившего временное убежище, что ведет к нарушению прав и интересов несовершеннолетних.

5. Не установлен порядок рассмотрения заявлений о продлении срока предоставления временного убежища – с указанием сроков рассмотрения таких заявлений и перечня документов, которые должны быть приложены к заявлению о продлении, что создает почву для злоупотреблений. Не предусмотрено продление свидетельства о предоставлении временного убежища на период рассмотрения заявления о продлении либо выдача иного документа на этот период, что создает угрозу высылки лиц, находящихся в процедуре обращения за убежищем.

6. Не предусмотрена выдача документов на период обжалования решения о лишении и утрате временного убежища, что создает угрозу высылки для лиц, в отношении которых решение о лишении и утрате убежища не вступило в законную силу, и нарушению их права на обжалование.

7. Не предусмотрена выдача проездных документов лицам, получившим временное убежище. Поскольку временное убежище предоставляется не только по гуманным основаниям, но также и при наличии оснований для предоставления статуса беженца,

это ведет к нарушению права беженцев на получение проездных документов для выезда за пределы страны убежища, предусмотренного статьей 28 Конвенции 1951 года.

Рекомендации

Правительству РФ

1. Включить в постановление Правительства РФ от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца», положение о возможности выдачи удостоверений несовершеннолетним членам семьи беженца.

2. Внести в Постановление Правительства РФ № 274 от 09.04.2001 г. «О предоставлении временного убежища на территории РФ» следующие изменения:

- внести дополнения, регулирующие порядок рассмотрения заявлений о продлении срока предоставления временного убежища, с указанием сроков рассмотрения таких заявлений и перечня документов, которые должны быть приложены к заявлению о продлении; предусмотреть продление срока действия свидетельства о предоставлении временного убежища на период рассмотрения заявления о продлении;

- внести дополнение, предусматривающее продление свидетельства о предоставлении временного убежища на период обжалования решения о лишении и утрате временного убежища;

- внести дополнение, предусматривающее выдачу лицам, имеющим временное убежище, проездных документов для выезда за пределы РФ.

ФМС России

1. Обеспечить выдачу территориальными органами ФМС свидетельств о рассмотрении ходатайств о признании беженцем и справок о рассмотрении заявлений о предоставлении временного убежища в сроки, установленные законом.

2. Включить в Административный регламент положение о выдаче лицам, получившим отказ в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, документа на период обжалования этого решения, дабы исключить для них угрозу высылки и нарушения права на обжалование.

3. Обеспечить выдачу свидетельств о предоставлении временного убежища несовершеннолетним членам семьи лица, получившего временное убежище, - по заявлению одного из родителей.

ГЛАВА 7. ГАРАНТИИ НЕВЫСЫЛКИ

В ходе настоящего доклада мы не раз касались вопроса о том, каким образом в РФ соблюдается провозглашенный в статьях 32 и 33 Конвенции 1951 года фундаментальный принцип невысылки беженцев в страну, где им может угрожать опасность.

В главе 1 мы показали, что закон «О беженцах» содержит **ограниченные гарантии** невысылки для беженцев, находящихся в России на законном основании: прямые гарантии распространяются не на все группы беженцев, для некоторых групп эти гарантии носят косвенный характер (беженцы, обжалующие отказ в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу), а для некоторых и вовсе отсутствуют (лица, ожидающие решения о предоставлении временного убежища, лица, обжалующие решения об отказе в предоставлении временного убежища, лишении, либо утрате временного убежища).

Кроме того, закон, в нарушение статьи 32 Конвенции 1951 года предусматривает возможность высылки **во внесудебном порядке** беженцев, которые получили отказ в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, в признании беженцем, в предоставлении временного убежища, а также лишенные и утратившие статус беженца или временное убежище – и не воспользовались правом обжалования или воспользовались с отрицательным результатом и уклоняются от добровольного выезда из РФ.

Закон также требует высылать во внесудебном порядке беженцев, лишенных статуса беженца или временного убежища за совершение **любого уголовного преступления**, хотя Конвенция допускает возможность высылки только беженцев, представляющих угрозу с точки зрения государственной безопасности или совершивших особо тяжкое уголовное преступление.

Закон также, в нарушение статьи 32 Конвенции, не предусматривает возможности предоставления беженцам, в отношении которых принято решение о высылке, времени для выезда в третью страну.

Ни закон «О беженцах», ни другие нормативные акты РФ не содержат нормы, аналогичной статье 33 Конвенции 1951 года, налагающей категорический запрет на высылку беженцев в страну, где им может угрожать опасность, независимо от их правового положения в стране убежища, и делает исключение только для лиц, представляющих угрозу государственной безопасности или совершивших особо тяжкое уголовное преступление.

В главе 2 мы показали, что в РФ существуют серьезные проблемы с доступом к процедуре, создающие угрозу высылки для беженцев, не сумевших преодолеть эти проблемы, а кроме того, имеются факты направления на выдворение беженцев в момент обращения за убежищем.

В главе 3 мы показали, что в России отсутствует справедливая процедура рассмотрения обращений за убежищем, что создает угрозу высылки беженцев, получивших необоснованный отказ в убежище.

В главе 4 мы показали, что решения об утрате и лишении статуса беженца и временного убежища часто носят необоснованный характер, принимаются без учета последствий для безопасности лиц, которые могут быть высланы в результате утраты или лишения убежища.

В главе 5 мы показали, что в России отсутствует эффективная процедура обжалования решений органов ФМС по вопросам убежища, что создает угрозу высылки беженцев, получивших необоснованный отказ на жалобу.

В главе 6 мы показали, что существующая практика документирования беженцев создает угрозу высылки некоторых категорий беженцев, находящихся в РФ на законном основании.

Таким образом, мы показали, что в России законодательные гарантии невысылки имеют очень ограниченное значение и при этом действуют многочисленные факторы, создающие угрозу высылки беженцев. То есть до сих пор мы говорили об опасности высылки, но не о том, насколько она реальна. В этой главе, мы постараемся ответить на вопрос, высылает ли Россия беженцев, каким образом и как часто это происходит.

Пытаясь ответить на последний вопрос, проще всего было бы обратиться к статистике ФМС России, но беда в том, что официальные статистические сведения о высылке иностранцев, представленные на сайте ведомства, носят обобщенный характер: указано общее число выдворенных и депортированных ино-

странных граждан и ЛБГ за определенный период - без указания оснований депортации/выдворения и без распределения по странам происхождения.

Наиболее показательным с точки зрения количественной оценки высылки беженцев из РФ могли бы быть сведения о депортации/выдворении граждан таких стран как Сирия и КНДР.

Сирия – потому, что в нынешней ситуации добровольная миграция из этой страны, не связанная с войной и риском преследования, составляет незначительный процент (если вообще существует). УВКБ ООН в связи с этим характеризует выезд жителей этой страны за ее пределы как исход беженцев и призывает правительства стран мира ввести мораторий на все возвращения в Сирию²⁶.

КНДР – потому что легальный выезд из этой страны для подавляющего большинства ее жителей невозможен, а любой несанкционированный выезд, в том числе по экономическим причинам, рассматривается как государственное преступление и жестоко карается. Генеральная ассамблея ООН в связи с этим в резолюции от 20 декабря 2012 года призвала все государства мира безусловно соблюдать в отношении граждан КНДР основополагающий принцип невысылки.

В апреле 2014 года Комитет «Гражданское содействие» направил в ФМС России письмо с просьбой предоставить сведения о количестве граждан Сирии, обратившихся в органы ФМС России, получивших убежище, а также количестве граждан Сирии депортированных и выдворенных из России в том же году. В ответе на этот запрос от 7 мая 2014 года содержались сведения о количестве выходцев из Сирии, обратившихся с заявлениями о предоставлении временного убежища, а также о количестве получивших его в 2013 году. Данные о депортации и выдворении сирийцев предоставлены не были.

В июле 2015 года Комитет направил в ФМС России письмо с просьбой предоставить сведения о количестве выдворенных в судебном порядке и депортированных по решению ФМС иностранных граждан с распределением по странам происхождения. 5 августа 2015 года заместитель начальника Управления организации контрольно-надзорной деятельности ФМС России

²⁶ См.: «Рекомендации по вопросу международной защиты относительно лиц, покидающих Сирийскую Арабскую Республику. Редакция III» Октябрь 2014 года §§21,26,30.

К.В.Алексашкин в ответе на этот запрос рекомендовал ознакомиться с интересующими Комитет данными на сайте ФМС России. Этот ответ нельзя расценить иначе как отказ в предоставлении информации, так как запрашиваемых Комитетом сведений на сайте ФМС нет.

Как говорят, отсутствие ответа – тоже ответ. Без сомнения, ФМС России располагает сведениями о гражданстве выдворяемых и депортируемых лиц. На сайте ФМС России приводятся данные о находящихся в настоящий момент на территории России иностранных гражданах с распределением по гражданству даже «в половозрастном разрезе»²⁷. Очевидное нежелание ФМС России раскрывать данные о числе депортируемых и выдворяемых выходцев из каждой страны говорит само за себя: высылка из России в страны, в которые высылать нельзя, существует, и это – не единичные случаи, иначе не было бы никакого смысла это скрывать.

В «Докладе о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2013 год и плановый период 2014 - 2016 годов», размещенном на официальном сайте ФМС России, говорится, что «территориальными органами ФМС России организовано добровольное возвращение на родину 120 иностранных граждан, которым ранее было отказано в предоставлении убежища на территории Российской Федерации, депортированы 5 таких лиц, выдворены — 3, переданы в иностранные государства в порядке экстрадиции — 9 человек»²⁸.

В докладе за прошлый год приводятся такие данные: «В 2014 году территориальными органами ФМС России организовано добровольное возвращение на родину 788 иностранных граждан, которым ранее было отказано в предоставлении убежища на территории Российской Федерации, депортированы 11 таких лиц, выдворены в административном порядке – 8»²⁹.

Каким образом территориальные органы ФМС России организуют добровольное возвращение, нам неизвестно. Вероятно, речь идет о выдаче транзитных (выездных) виз для выезда из РФ без депортации, следствием которой является запрет на въезд в РФ в течение 5 лет. Для получения такой визы отдел по беженцам

²⁷ <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/54891/>.

²⁸ <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/plans/details/81732/full/>

²⁹ http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/b26/doklad_2014_naplan2015_2017.pdf

должен выдать соответствующее письмо в визовый отдел того же территориального органа. Однако получение такого письма и выездной визы часто превращается серьезную проблему.

В середине февраля 2015 года в Комитет «Гражданское содействие» обратился молодой сириец Н.О., получивший отказ МС Москвы в предоставлении временного убежища. Омар решил не обжаловать его, а выехать к родителям в Турцию, так как из-за серьезного заболевания глаз не мог содержать себя. При этом ему было важно не потерять возможность приезжать в Россию на обследование в глазную клинику, где он был прооперирован. В течение месяца после получения решения он мог обжаловать отказ в убежище, то есть находиться в РФ на законном основании, а значит - покинуть РФ без депортации.

Председатель Комитета С.Ганнушкина в тот же день по телефону договорилась с заместителем начальника МС Москвы В.Ивановым о выдаче Н.О. транзитной визы. На следующий день в визовом отделе ему предложили купить авиабилет и прийти с ним для оформления визы. Он так и сделал, но в визе ему отказали. Тогда Комитет обратился с письмом в ФМС России. Там посоветовали организовать аналогичное письмо из УВКБ ООН. Такое письмо было направлено. Но в выдаче визы продолжали отказывать. Авиабилет, приобретенный Н.О., пропал, так как не подлежал возврату. Комитет был вынужден оказать ему помощь на приобретение нового билета. Прошло больше месяца прежде, чем Н.О. при такой поддержке, смог получить визу.

При отсутствии документов, подтверждающих законность пребывания в РФ, даже если фактически беженец находится в РФ легально (в процедуре обжалования решений по убежищу, продления документов), добровольно выехать из РФ без транзитной визы он не сможет. Единственная альтернатива – выдворение, вернее – самовыдворение, инициированное самим беженцем. Желая покинуть страну, он должен сам обратиться в районный отдел ФМС и попросить привлечь себя к административной ответственности, без помещения в СУВСИГ. Работники ФМС не всегда готовы оказать беженцу такую любезность, так что сотрудникам и волонтерам Комитета «Гражданское содействие» не раз приходилось сопровождать беженцев в райотделы ФМС и в суды, чтобы помочь им получить постановление о выдворении, с которым иностранца, не имеющего документов о законности пребывания в РФ, могут выпустить из страны. Причем ему пред-

варительно нужно оплатить штраф, который в Москве и Московской области, С.-Петербурге и Ленинградской области составляет от 5 до 7 тысяч рублей, и дожидаться, пока через 10 дней постановление о выдворении вступит в законную силу. Иначе его не посадят на самолет.

Таким образом, добровольный выезд оформляется как выдворение, лишаящее возможности въехать в РФ в течение 5 лет.

Согласно данным ФМС, в 2013 году в принудительном порядке из РФ было выслано 17, а в 2014 году – 19 человек, получивших отказ в убежище.

Вряд ли эти цифры отражают реальные масштабы высылки беженцев. Во-первых, они относятся только к одной группе – к тем, кто получил отказ в убежище: учитывая качество процедуры рассмотрения заявлений об убежище и жалоб на решения об отказе в убежище, среди них вполне могут быть люди, отвечающие критериям понятия «беженец». Во-вторых, они явно не точны, так как не включают известные нам случаи административного выдворения после получения отказа в убежище, например, из Москвы, из которой, согласно данным столичного УФМС, в 2013 г. не выдворили ни одного беженца³⁰. В третьих, картине единичных случаев высылки беженцев, которая складывается на основании данных ФМС, противоречит масса известных нам фактов выдворения и попыток выдворения, хотя мы получаем информацию лишь из некоторых регионов, да и в таких крупных регионах как Москва, Московская область, С.Петербург и Ленинградская область, можем видеть только часть общей картины.

Разумеется, никакой иной статистикой, кроме официальной, мы не располагаем, но все же некоторые, очень частичные цифровые данные у нас есть. Весной 2014 года Комитет «Гражданское содействие» в течение месяца собрал известные ему, а также сотрудникам Сети «Миграция и Право» Правозащитного центра «Мемориал» сведения о выдворении сирийцев. Оказалось, что на конец марта 2014 года только в эти организации поступили сведения о вынесении судами разных регионов России с конца 2012 года 80 постановлений об административном выдворении выходцев из Сирии. Часть из этих постановлений была отменена в апелляционной инстанции при участии юристов ПЦ «Мемориал» или привлеченных адвокатов, часть – была обжалована и

³⁰ <http://www.fmsmoscow.ru/ufms/stat/>

оставлена в силе, некоторые по разным причинам обжалованы не были. Тем не менее, даже эти, заведомо неполные сведения, дают некоторое представление о масштабах высылки беженцев из РФ.

Необходимо заметить, что большинство из этих 80 постановлений приходится на 2013 год, наиболее благоприятный для сирийцев в отношении предоставления убежища. Таким образом, ФМС России, «одной рукой» (отделы по беженцам) предоставляя сирийцам убежище, «другой рукой» (районные отделы) направляла выходцев из Сирии, нарушивших правила пребывания, на выдворение.

7.1 Административное выдворение

Наиболее распространенный способ высылки беженцев – административное выдворение за нарушение правил пребывания иностранцев в РФ. Оно осуществляется в судебном порядке чаще всего на основании статьи 18.8 Кодекса об административных правонарушениях РФ (КоАП):

1. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом, -

влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

1.1. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока

пребывания, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, -

влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

2. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, -

влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

В «Докладе российских неправительственных организаций по соблюдению Российской Федерацией Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в период 2006-2012 года» отмечалось, что Россия не учла критику Комитетом против пыток ООН норм КоАП, предусматривающих столь серьезную меру как высылка за мелкие нарушения правил пребывания. В докладе указывалось, что такие нарушения международных норм как высылка беженцев и лиц, которым в стране происхождения угрожают пытки, будут продолжаться в России до тех пор, пока в КоАП «не будут внесены изменения, закрепляющие дифференцированные критерии применения наказания за нарушение правил пребывания в РФ, определяющие необходимость применения административного выдворения с учетом степени тяжести, размера и характера причиненного ущерба, вины и общественной опасности правонарушения»³¹.

Однако вместо дифференцирования наказаний за административные правонарушения, произошло нечто противоположное. На волне антимигрантской истерии, которой сопровождалась кампания по выборам мэра Москвы 2013 года, был принят закон 23 июля 2013 г. N 207, которым статья 18.8 КоАП была дополнена пунктом 3 следующего содержания:

«Нарушения, предусмотренные частями 1, 1.1 и 2 настоящей статьи, совершенные в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, - влекут наложение административного штрафа в размере

³¹ См.: §§ 134-136, http://publicverdict.ru/topics/international_instances/10659.html.

от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации».

Административное выдворение иностранных граждан часто производится также на основании статьи 18.10 КоАП, устанавливающей наказания за осуществление трудовой деятельности без патента или разрешения на работу, или по профессии, не указанной в патенте/разрешении на работу. Упомянутым законом от 23 июля 2013 года № 207 в эту статью также включили пункт, предусматривающий обязательное выдворение за названные нарушения, совершенные в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

Таким образом, за наиболее распространенные административные нарушения, совершаемые иностранцами, в двух столичных регионах, где находится больше всего беженцев, было введено безальтернативное наказание, предусматривающее, кроме штрафа, обязательную высылку из РФ.

Постановления по административным делам выносят суды 1-й инстанции (районные и городские). Рассмотрение этих дел – по крайней мере, в Москве – как правило, не имеет ничего общего с судебным разбирательством. Часто судья получает из районного отдела ФМС или полиции целую пачку административных дел и рассматривает их либо за закрытыми дверями, не приглашая в зал и не выслушивая привлекаемых к административной ответственности, либо приглашает в зал сразу несколько человек и задает каждому 1-2 вопроса, один из которых – для уточнения персональных данных.

Несмотря на то, что КоАП обязывает суды обеспечивать участие переводчика при рассмотрении дел иностранцев, не владеющих русским языком, это требование часто не выполняется, а с ничего не понимающего напуганного иностранца, без объяснений, берется расписка в том, что он не нуждается в помощи переводчика и адвоката.

Комитет «Гражданское содействие» с начала 2015 года ведет мониторинг рассмотрения административных дел в судах г. Москвы. Оказалось, что среди московских судей есть свои рекордсмены по рассмотрению административных дел: судья Чертановского районного суда г. Москвы А.Г.Васильев рассматривает в среднем по 20 таких дел в день и за первые три месяца 2015 года вынес 919 постановлений о выдворении³².

Очевидно, что при подобной практике вероятность, что суд

³² См.: <http://refugee.ru/news/slozhilas-praktika-takaya/>

сможет отличить беженца от трудового мигранта и, опираясь на Конвенцию 1951 года или другие международные документы, не станет применять выдворение, - близка к нулю.

Такая вероятность становится выше, если в деле участвует адвокат: в таком случае судья постарается избежать процессуальных нарушений, а, может быть, и откажет в выдворении³³. Но обычно у беженца нет никакой возможности привлечь адвоката: административное дело оформляется в течение нескольких часов и передается в суд в тот же или на следующий день. Разыскать за такой короткий срок адвоката, который согласится срочно ехать в суд, - почти нереально. Кроме того, привлекаемым за административные правонарушения и их защитникам точное время судебного заседания никогда не сообщается: обычно мигрантов доставляют в суды большими группами, при этом у судьи в этот день могут быть назначены заседания и по другим делам, поэтому определить время рассмотрения каждого дела невозможно, и мигранты вынуждены в ожидании судебного заседания часами томиться в коридоре. Трудно представить в этой очереди крайне занятого столичного адвоката, ожидающего вместе с подзащитным по несколько часов, пока состоится заседание по малооплачиваемому делу.

Таковыми делами занимаются почти исключительно адвокаты, работающие с НПО. Но и они не всегда могут быть в нужный момент свободны. В некоторых случаях, когда беженцу удастся быстро связаться с НПО, а НПО удастся оперативно привлечь адвоката, суды назначают наказания, не связанные с выдворением, либо находят ошибки в материалах административного дела (а они там почти всегда есть) и возвращают его в отдел ФМС, который его представил. Но эти случаи - капля в море.

Больше шансов предотвратить выдворение на стадии обжалования. Это возможно при следующих условиях:

- если беженец сможет вовремя получить квалифицированную помощь адвоката, который поможет обжаловать постановление о выдворении и обратиться за убежищем из СУВСИГ,
- если территориальный орган ФМС будет готов принять у него заявление об убежище в СУВСИГ,
- если местный суд, вопреки неблагоприятному политическому контексту, будет опираться на международные нормы, так

³³ См., например: <http://refugee.ru/bednaya-lyudmila-grigorevna-zametki-iz-suda/>.

как российское законодательство не дает достаточных оснований для отмены решений о выдворении.

Соединение всех этих условий очень проблематично. Для иностранцев, часто не владеющих русским языком, не знающих, куда обратиться для получения правовой помощи, - найти квалифицированного адвоката крайне сложно. Иногда в организации защиты выдворяемому помогают оставшиеся «на воле» родные и знакомые, но они есть не у всех и не всегда есть возможность связаться с ними из СУВСИГ. А сделать это нужно в очень короткий срок: на обжалование постановлений об административных правонарушениях закон дает всего 10 дней, после чего постановление вступает в силу - и беженец может быть выслан в любой момент.

Большинство даже квалифицированных адвокатов не имеют опыта правовой помощи беженцам и не всегда знают эффективные способы такой помощи. Кроме того, услуги адвокатов беженцам часто не по средствам, а НПО, способные помочь в привлечении адвокатов, есть лишь в нескольких регионах страны.

Что касается готовности территориальных органов направлять в СУВСИГ сотрудников для приема обращений об убежище, то, как мы уже говорили в главе 2 «Доступ к процедуре», такой готовности, как правило, нет, и без давления со стороны адвоката или указания ФМС России беженец может так и не дожидаться прихода специалиста МС.

В той же главе мы упомянули и о том, что обращение за убежищем из СУВСИГ автоматически не приостанавливает исполнение постановления о выдворении: для службы судебных приставов, которая сейчас осуществляет выдворение, имеет значение только решение суда об отмене постановления или о приостановлении его исполнения, о которых может позаботиться лишь адвокат.

Судебная практика по делам об административном выдворении в разных регионах страны весьма различна. В некоторых регионах, где активно действуют НПО, оказывающие помощь беженцам, и сотрудничающие с ними адвокаты, судебная практика развивается в благоприятном для беженцев ключе.

В Иваново, например, где по соглашению с «Мемориалом» с беженцами работает адвокат И.Соколова, сирийцы, ожидающие выдворения, с ее помощью подают из СУВСИГ заявления о предоставлении временного убежища, и МС принимает эти заявления. Хотя областной суд отказывается отменять постановления

о выдворении, районный суд приостанавливает их исполнение в связи с подачей заявлений об убежище. Благодаря этому, ни один сириец, обратившийся за помощью к И.Соколовой, не был выдворен. Правда, освобождения из СУВСИГ беженцам придется ждать по несколько месяцев: либо до окончания срока помещения в СУВСИГ, установленного судом, либо до получения свидетельства о предоставлении временного убежища.

В Петербурге и Ленинградской области практика складывается противоречиво.

12 февраля 2014 года Ленинградский областной суд отказал в удовлетворении жалоб на постановления Выборгского городского суда о выдворении двух граждан Сирии (Ш.А.М. и Х.Р.), а на следующий день тот же суд отменил аналогичные постановления в отношении двух других граждан Сирии (А.А.М. и А.А.). Но адвокатам ПЦ «Мемориал» О.Цейтлиной и Ю.Серову в течение 2014 года удалось изменить подход Ленинградского областного суда к делам сирийских беженцев.

14 апреля 2014 года Ленинградский областной суд отменил выдворение гражданина Сирии К.Н., которому оказывали помощь адвокаты «Мемориала». Он содержался в СУВСИГ с сентября 2013 года, обратился оттуда за убежищем в декабре 2013 года, но процедура проведена не была. Только после освобождения он, в сопровождении О.Цейтлиной, повторно обратился в МС, но убежище так и не получил и уехал в Турцию.

2 июня 2014 года заместитель председателя Ленинградского областного суда Ю.Иваненко, рассмотрел надзорные жалобы О.Цейтлиной по делам Ш.А.М. и Х.Р. и отменил все первоначальные судебные акты, указав на приоритет норм международного права над национальным и недопустимость - в силу ст.3 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод - выдворения в Сирию, где жизни и свободе заявителей угрожает опасность.

После этого практика судов Ленинградской области и Санкт-Петербурга стала меняться, и в результате состоялось освобождение по решению судьи Ленинградского областного суда от 25 июня 2014 года граждан Сирии А.А., А.Р. и А.Е., заключенных в СУВСИГ для выдворения по постановлению Выборгского городского суда от 2 июня 2014 года.

В г. Пятигорске Ставропольского края беженцам помогает адвокат ПЦ «Мемориал» Е.Дроздова. В марте 2014 года она взялась

защищать девушку из Сирии Д.С.М., приехавшую в Россию к отцу, гражданину РФ. 19 февраля 2014 года Пятигорский городской суд вынес постановление о ее выдворении с содержанием в СУВСИГ. 5 марта Ставропольский краевой суд оставил это постановление в силе. С помощью адвоката Д.С.М. из СУВСИГ подала заявление о предоставлении временного убежища, после чего определением Промышленного районного суда г. Ставрополя от 4 июня 2014 года исполнение постановления о выдворении было приостановлено. Д.С.М. получила временное убежище, но из СУВСИГ ее освободили только после того, как Ставропольский краевой суд отменил ее выдворение, сославшись на то, что ее отец – гражданин РФ.

Дела двух других беженцев из Сирии Ш.А. и В.Р. развивались по другому сценарию. Постановлениями Предгорного районного суда Ставропольского края от 26.12.2014 г. им было назначено наказание в виде выдворения с содержанием в СУВСИГ. 16 января 2015 года Ставропольский краевой суд оставил эти постановления без изменения, несмотря на то, что оба сирийца из СУВСИГ обратились за временным убежищем. В апреле им было отказано в убежище. В начале июля ФМС России подтвердила этот отказ. Однако 10 июня 2015 г. тот же Ставропольский краевой суд, рассмотрев надзорные жалобы сирийцев, отменил их выдворение.

В Московской области судебная практика относительно выдворения сирийцев также развивалась противоречиво, но в позитивном направлении. В 2013- 2014 годах Московский областной суд часто отказывал в удовлетворении жалоб на постановления о выдворении, вынесенные в основном Ногинским и Щелковским городскими судами (Ногинский и Щелковский районы Московской области служат местом компактного проживания большого числа выходцев из Сирии).

5 ноября 2013 года Щелковский городской суд вынес сразу 4 постановления о выдворении сирийцев (без помещения в СУВСИГ): М.М.К., Д.Б., А.А. и А.Р. Трое из них до этого безуспешно пытались обратиться за убежищем в МС Москвы и МС МО. 13 ноября 2013 года Щелковский горсуд постановил выдворить сирийца Х.А. Адвокат ПЦ «Мемориал» И.Бирюкова обжаловала эти 5 постановлений, но Московский областной суд 24 декабря 2013 года все их оставил в силе.

20 марта 2014 года Ногинский городской суд вынес постановление о выдворении за пределы РФ гражданина Сирии Х.Ю. 28 марта 2014 года адвокат ПЦ «Мемориал» И.Бирюкова обжалова-

ла постановление Ногинского суда в Мособлсуд. Копия жалобы была направлена в Службу судебных приставов. В начале апреля, несмотря на то, что жалоба на постановление о выдворении Х.Ю. еще не была рассмотрена Мособлсудом и оно не вступило в законную силу, он был выслан в Турцию. В день выдворения он звонил родственнику и сказал, что не согласен на выдворение и не хочет ехать в Турцию. Комитет «Гражданское содействие» направил запросы в ФМС России и Службу судебных приставов по поводу незаконной высылки Х.Ю. Из ФМС ответили, что не располагают информацией о выдворении этого человека, а Служба судебных приставов оставила запрос Комитета без ответа.

20 марта 2014 года Ногинский горсуд приговорил к выдворению и помещению в СУВСИГ еще 2-х сирийцев: З.Т. и Р.М. 22 июня 2014 г. Мособлсуд, по жалобам адвоката И.Бирюковой отменил постановления Ногинского горсуда от 20 марта 2014 г. в части выдворения за пределы РФ. Оба из СУВСИГ с помощью адвоката подали заявления в МС МО о том, что хотят обратиться за статусом беженца. Но до освобождения из СУВСИГ из миграционной службы к ним никто так и не пришел.

20 августа 2014 года Ногинский городской суд вынес постановление о выдворении сирийца К.А. с помещением в СУВСИГ. 14 октября Мособлсуд отклонил жалобу адвоката ПЦ «Мемориал» Н.Голованчук, и постановление было исполнено.

21 января 2015 года Ногинский горсуд приговорил к выдворению с помещением в СУВСИГ сирийца А.М.Х. и суданца из региона Дарфур Д.Х.И. 22 января 2015 года Раменский районный суд Московской области вынес постановления о выдворении с помещением в СУВСИГ еще восьми сирийцев: А.Х., А.А., Б.М., Д.А., Дж.А., О.М., О. Н., Х.М. ПЦ «Мемориал» направил в СУВСИГ для оказания правовой помощи всем этим людям адвоката И.Васильева. Адвокат всем, кроме А.Х., который не хотел оставаться в РФ, помог написать заявления в МС МО о предоставлении временного убежища, подготовил жалобы в Мособлсуд. 26 марта 2015 года суд отменил выдворение всех сирийцев, но отказался удовлетворить жалобу суданца, несмотря на то, что он был записан на прием в МС Москвы для подачи ходатайства о признании беженцем и обратился за убежищем в МС МО из СУВСИГ.

Однако 14 апреля 2015 года Мособлсуд отменил постановление Щелковского горсуда от 26 марта о выдворении другого суданца - Г.А.М.

Таким образом, Мособлсуд на протяжении 2014 года принимал разнонаправленные решения по жалобам беженцев на постановления о выдворении, но к весне 2015 года в этом суде сформировался отрицательный подход суда к высылке беженцев. Однако изменение позиции областного суда пока слабо повлияло на практику судов первой инстанции.

25 ноября 2014 года Ногинский городской суд учел доводы юриста ПЦ «Мемориал» Е.Раевой и, опираясь на международные нормы, назначил сирийцу Х.М. административное взыскание за правонарушение, предусмотренное ч.3 ст. 18.8 КоАП, без выдворения. Однако 12 августа 2015 года тот же суд отправил в СУВСИГ на выдворение новую партию сирийских беженцев из 7 человек.

Правда, по отношению к беженцам, находящимся в процедуре обращения за убежищем, произошли изменения в практике Щелковского городского суда. Если в марте 2014 года этот суд принял решение о выдворении гражданина Египта Б.Р.Н., обратившегося в УФМС по г. Москве с ходатайством о признании беженцем и имевшего соответствующую справку (это решение 10 апреля 2014 года, по жалобе адвоката Н.Голованчук было отменено Мособлсудом), то в марте 2015 года тот же суд, с участием того же адвоката, прекратил административное дело в отношении сирийца А.Ф.М., обратившегося за временным убежищем.

Позиция Московского городского суда при рассмотрении административных дел в последние 2 года оставалась традиционно жесткой.

12 марта 2014 года суд оставил в силе постановление о выдворении без помещения в СУВСИГ сирийца А.Х., вынесенное Бутырским районным судом г. Москвы 27 января 2014 года, а 18 марта 2014 подтвердил аналогичное решение Гагаринского районного суда г. Москвы от 18 февраля 2014 года в отношении сирийца А.А.

8 июня 2015 года Мосгорсуд оставил без изменения постановление Мещанского районного суда г. Москвы о выдворении молодого афганца М.А.М.С, родители которого были убиты талибами. Ранее он обращался за убежищем в РФ, но получил отказ. Решение суда было мотивировано отсутствием у заявителя статуса беженца, доказательств опасности возвращения на родину и процессуальных нарушений при вынесении обжалуемого постановления, на которые указывала адвокат Н.Голованчук, представлявшая интересы беженца.

8 сентября 2015 года Мосгорсуд отказал в удовлетворении жалобы сирийца К. А. на постановление Коптевского районного суда г. Москвы от 21 августа 2015 года, подготовленной адвокатом И.Васильевым. Стандартный характер постановления Коптевского суда подчеркивает то, что в мотивировочной части вместо К.А. фигурирует другое лицо. При рассмотрении жалобы Мосгорсуд не принял во внимание доводы адвоката о том, что К.А. находится в РФ на законном основании, так как обжалует решение ФМС России, подтвердившее отказ МС Москвы в продлении ему временного убежища, в Басманном районном суде г. Москвы.

За последние 2 года нам известны только 2 случая, когда Мосгорсуд отменил выдворение беженца. Это решение по делу сирийца А.Ас. от 26 ноября 2014 года. Нагатинский районный суд вынес постановление о его выдворении 30 октября 2014 - в тот момент, когда у него закончился срок предоставления временного убежища и он подал заявление о его продлении, но решение по этому заявлению еще не было принято. Помимо доводов адвоката Р.Магомедовой, на решение суда повлияло то, что беженец представил в суд свидетельство о предоставлении временного убежища, только что продленное еще на один год. Второй случай – отмена 18 июня 2015 г. Мосгорсудом постановления Мещанского районного суда от 27 мая 2015 года о выдворении за пределы РФ гражданина Ирана Х.Г.М., обжалующего решение миграционной службы Москвы об отказе во временном убежище. Интересы беженца представлял адвокат И.Васильев.

Таким образом, суды 1-й инстанции, как правило, выносят постановления об административном выдворении беженцев, не учитывая специфику их положения. Суды 2-й инстанции в целом более склонны учитывать эту специфику.

Отменяя постановления о выдворении беженцев, суды часто ссылаются на международные нормы о недопустимости жестокого обращения и пыток (Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция против пыток, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод), а также на нормы российского законодательства (статьи 3.1 и 4.1 КоАП), позицию Верховного суда РФ (Пленум 14.06.2012 № 11) и Конституционного суда РФ о необходимости дифференцировать и индивидуализировать наказания в зависимости от конкретных обстоятельств дела, соблюдать при назначении наказания прин-

цип его соразмерности правонарушению и баланс прав личности и интересов общества (Постановления 15.07.1999 № 11-П, 27.05.2008 № 8-П, 14.02.2013 № 4-П).

УВКБ ООН, по запросу адвокатов, представляющих интересы сирийских беженцев, направляет в суды письма с изложением своей позиции по ситуации в Сирии и невозможности в настоящее время безопасного возвращения в эту страну. Иногда суды учитывают позицию УВКБ ООН при рассмотрении жалоб на постановления об административном выдворении.

Но при этом судьи довольно редко ссылаются на Конвенцию 1951 года и применяют нормы закона «О беженцах». Очевидно, эти документы им либо не известны, либо они не привыкли ими пользоваться. Возможно, это отчасти объясняется тем, что адвокаты, представляющие интересы беженцев, не привлекают внимание судей к этим документам, так как сами чаще ссылаются на международные нормы, запрещающие жестокое обращение и пытки, чем на Конвенцию о статусе беженцев.

Отмеченные позитивные тенденции при рассмотрении дел по выдворению в некоторых регионах касаются в основном выходцев из Сирии. Беженцы-нелегалы из других стран могут избежать выдворения только при условии, если у них есть российские семьи. В таких случаях судьи ссылаются на статью 8 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Исключения из этого правила очень редки. Поразительная история выдворения в октябре 2014 года в Украину, в Луганскую область, по постановлению Эртильского районного суда Воронежской области Игоря Ащеулова, подавшего заявление о предоставлении временного убежища, одновременно и исключительна, и характерна. Исключительна – поскольку жертвой выдворения стал этнический русский, уроженец России, к тому же одинокий инвалид, и поскольку его выдворили в Украину в разгар конфликта, в зону боевых действий, когда Россия принимала тысячи украинских беженцев. А характерна именно тем, что показывает, как работает «машина выдворения» – не разбирая ни лиц, ни обстоятельств³⁴.

Административному выдворению обычно подвергаются беженцы, находящиеся в РФ на нелегальном положении, то есть это либо прибывшие в РФ нелегально, либо утратившие легальное положение и по каким-то причинам не обратившиеся за убежи-

³⁴ См.: <http://refugee.ru/news/v-rossiyu-vernuli-nezakonno-vydvorenno-go-v-zonu-ato/>

цем. Как мы показали во 2-й главе, часть этих людей не смогли обратиться за убежищем из-за отсутствия информации или из-за незаконных препятствий в доступе к процедуре.

10 ноября 2013 года были высланы из России в Сирию 14 граждан этой страны. В июле 2013 года все они решением Выборгского городского суда Ленинградской области были привлечены к административной ответственности в виде штрафа с выдворением и помещены в Центр содержания иностранных граждан (ЦСИГ). С помощью адвоката ПЦ «Мемориал» О.Цейтлиной в августе того же года они обратились в УФМС по С.-Петербургу и Ленинградской области с просьбой принять у них заявления о предоставлении временного убежища. Сотрудница УФМС, прибывшая в ЦСИГ для приема заявлений уговорила их отказаться от обращения за убежищем, ссылаясь на то, что в ожидании решения УФМС они проведут в ЦСИГ не меньше года, но все равно получат отказ, а в случае согласия на выдворение их отправят не в Сирию, а в соседние страны – Ливан и Турцию. Все это было ложью. Фактически сирийцы не были допущены к процедуре обращения за убежищем и высланы в Сирию с помощью обмана³⁵

7 апреля 2014 года, по решению Пролетарского районного суда г. Твери от 19 февраля того же года, был выслан в Сирию Т.Л. В августе 2013 года он приехал в Россию по визе, срок которой истек в марте 2014 года, о том, что, тем не менее, он обязан был выехать через 90 дней, он не знал. Хотел в УФМС по Тверской области подать заявление о предоставлении убежища, но ему без объяснения причин отказали. 18 февраля он пришел в отдел ФМС Пролетарского района, чтобы встать на миграционный учет – его тут же задержали за нарушение правил пребывания и на следующий день отправили в суд. Суд приговорил его к штрафу и выдворению за пределы РФ с помещением спецприемник до исполнения постановления суда.

Узнав о случившемся от родственников Т.Л., Комитет «Гражданское содействие» помог ему подготовить жалобу, выслал для представления в суд «Рекомендации УВКБ ООН по вопросу международной защиты относительно лиц, покидающих Сирийскую Арабскую Республику». 3 марта Т.Л. через канцелярию спецприемника подал УФМС по Тверской области письменное заявление о предоставлении временного убежища. 5 марта УФМС неза-

³⁵ См.: <http://refugee.ru/news/rossijskie-vlasti-prodolzhayut-vydvoryat-sirijtseve-ne-brezguya-melkim-obmanom-i-narushaya-zakon/>

конно отказало ему в приеме такого заявления, сославшись на то, что его обращение является злоупотреблением правом, так как до привлечения к административной ответственности он не обращался за убежищем. Письмо аналогичного содержания УФМС направило в Тверской областной суд, который 14 марта отказал Т.Л. в удовлетворении его жалобы, не обратив никакого внимания на «Рекомендации» УВКБ ООН.

25 марта Комитет «Гражданское содействие» обратился в ФМС России с просьбой срочно принять заявление о предоставлении временного убежища у Т.Л. и защитить его от выдворения. Комитет также направил заявление Прокурору Тверской области по поводу незаконного отказа УФМС в приеме заявления о предоставлении временного убежища. Все обращения были направлены по почте и факсом.

22 апреля ФМС России направила в адрес Комитета два ответа. Департамент по организации работы с иностранными гражданами сообщил, что решение суда о выдворении Т.Л. исполнено и что по информации УФМС по Тверской области, Т.Л. «по вопросу предоставления ему временного убежища на территории РФ не обращался». А в письме Управления по вопросам гражданства говорилось, что в УФМС по Тверской области направлено поручение принять у Т.Л. в спецприемнике заявление о предоставлении временного убежища. Прокуратура не обнаружила в действиях УФМС ничего противозаконного.

Вторую по численности группу беженцев, выдворяемых в административном порядке, на наш взгляд, составляют беженцы, которым было отказано в статусе беженца и/или временном убежище. За многие годы, в течение которых процедура определения статуса и обжалования решений ФМС работает почти исключительно на отказ, в России образовалась довольно большая группа беженцев, которые прошли эту процедуру (некоторые – не один раз), не получили убежища, но не решились вернуться в свою страну и продолжают оставаться в России на нелегальном положении.

Большинство таких людей - афганцы. Многие из них в прошлом были связаны с просоветским режимом, давно проживают в России, утратили все связи в Афганистане. Даже если причины, по которым они когда-то покинули свою страну, потеряли актуальность, найти место в нынешнем афганском обществе после долгих лет отсутствия этим немолодым уже людям или их детям,

выросшим в России, - практически невозможно.

Значительная часть таких «старых» беженцев многие годы состояла на учете в УВКБ ООН и рассчитывала при поддержке этой организации рано или поздно получить убежище в России или в какой-то другой стране. Однако убедить ФМС России предоставить всем этим людям легальный статус УВКБ ООН не удалось, а переселить в третьи страны такую массу людей невозможно, тем более, что некоторых беженцев (бывшие афганские военные, сотрудники спецслужб) третьи страны принимать не желают.

Из этой ситуации УВКБ ООН был найден следующий выход: с начала 2013 года, по решению руководства УВКБ ООН, сотрудники Представительства УВКБ ООН в Москве провели пересмотр всех дел беженцев, состоящих на учете в Представительстве. В результате большинству из них было отказано в дальнейшей поддержке – за исключением помощи в возвращении на родину, при условии выезда в ближайшее время. Насколько нам известно, воспользоваться такой помощью решили немногие, а остальные продолжают оставаться в России, ежедневно рискуя быть задержанными за нелегальное пребывание и быть высланными в страну происхождения.

Единственной гарантией невысылки для таких людей является взятка сотрудникам полиции и ФМС. В условиях тотальной коррупции этот инструмент может служить годами, но может и отказать в любой момент: если у беженца не окажется нужной суммы или если его задержание потребует полицейским не для дохода, а для отчета - например, во время массовых антииммигрантских кампаний, которые в последние годы время от времени прокатываются по России.

Так получилось с беженцем из Афганистана М.Ю.М. Он уехал в Россию в 2008 году, опасаясь преследования по кровной мести: его родственник, воюя на стороне правительства, убил талиба и бежал из страны, а ответственность за смерть талиба, по традициям кровной мести, легла на М.Ю.М. МС Москвы дважды отказывала ему в статусе беженца и один раз – во временном убежище. В октябре 2009 года М.Ю. был задержан в Курске и приговорен к выдворению. Привлеченному Комитетом «Гражданское содействие» адвокату О.Сабанцеву удалось добиться отмены Курским областным судом постановления о выдворении, но попытка М.Ю.М. обратиться за временным убежищем в УФМС по Курской области не удалась: у него не приняли заявление о

предоставлении временного убежища, ссылаясь на предыдущие отказы. В январе 2010 года Ленинский районный суд Курска признал это решение незаконным, но Курский областной суд в апреле 2010 года отменил это решение. Больше М.Ю.М. не возобновлял попыток обратиться за убежищем.

Во время антимигрантской кампании, развернувшейся в Москве накануне выборов мэра летом 2013 года, М.Ю.М. был задержан и помещен в получивший широкую известность незаконный лагерь в московском районе Гольяново. 3 августа 2013 года Преображенский районный суд г. Москвы, сотнями штамповавший в эти дни постановления о выдворении, вынес такое постановление и в отношении М.Ю.М. Председателю Комитета «Гражданское содействие» С.Ганнушкиной удалось посетить лагерь в Гольяново вместе с уполномоченным по правам человека В.Лукиным. Она обнаружила, что среди содержащихся в лагере трудовых мигрантов есть три беженца, в том числе – М.Ю.М. ПЦ «Мемориал» направил для их защиты адвоката И.Бирюкову. Она добилась отмены постановлений о выдворении двух сирийцев и предоставления им временного убежища, но предотвратить высылку М.Ю.М. не удалось.

Беженцев, находящихся в РФ на законном основании, конечно, высылают существенно реже, чем нелегалов, но такие факты есть и их немало. Если беженцам в таких случаях удастся своевременно получить квалифицированную юридическую помощь, высылку обычно удастся предотвратить, но бывают и неудачи. Без помощи квалифицированного адвоката шансов избежать выдворения практически нет.

Сириец Х.М. с 2008 года находился в РФ, получал высшее образование, затем проходил стажировку в РУДН. 8 декабря 2014 года МС Москвы отказала ему в предоставлении временного убежища. Уведомление об этом решении и копию решения Х.М. получил 25 декабря 2014 года. Таким образом, он имел право обжаловать это решение в течение месяца, и МС была обязана продлить ему справку о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища, по крайней мере, на этот срок, но, как обычно, не сделала этого. На новогодние каникулы Х.М. поехал к друзьям в Псков, где 6 января 2015 года суд вынес постановление о его выдворении и помещении в СУВСИГ. Узнав об этом, Комитет «Гражданское содействие» привлек для защиты Х.М. псковского адвоката В.Каштелянова. УВКБ ООН, по его прось-

бе, направило в Псковский областной суд письмо с изложением своей позиции о недопустимости возвращения беженцев из Сирии в эту страну. В результате 9 февраля 2015 года суд отменил постановление о привлечении Х.М. к административной ответственности за отсутствием события правонарушения.

Но не всегда обстоятельства складываются так удачно.

Сириец С.Г.Р. из г. Дейр-эз-Зор, который служит ареной ожесточенных боев с начала конфликта, получил высшее образование в России, в 2013 году вновь приехал в Россию, поселился в г. Астрахань, обратился за статусом беженца, получил отказ и обратился за временным убежищем. В декабре 2013 года вступил в мусульманский брак с гражданкой России, но зарегистрировать брак в ЗАГС из-за просроченного паспорта не смог.

В конце декабря 2013 года УФМС по Астраханской области отказала С.Г.Р. во временном убежище. В решении УФМС признается наличие в Сирии ожесточенного внутреннего вооруженного конфликта, охватывающего всю территорию страны, но, вопреки логике и без каких-либо доказательств делается вывод об отсутствии опасности для С.Г.Р. Кроме того, в решении указывается, что «согласно оперативной информации, поступившей из УФСБ России по Астраханской области, оснований для предоставления данному гражданину временного убежища нет». Не получив квалифицированной юридической помощи, он самостоятельно направил в суд неправильно составленную жалобу, которая была ему возвращена. 15 февраля 2014 года Кировский районный суд Астрахани вынес постановление о выдворении С.Г.Р. за нарушение правил пребывания в РФ и помещении в СУВСИГ.

С помощью друзей С.Г.Р. привлек адвоката, который обжаловал и решение УФМС, и постановление о выдворении. 25 февраля 2014 года Астраханский областной суд оставил в силе постановление Кировского районного суда о выдворении. Суд не учел ни то обстоятельство, что беженец, обжалующий решение об отказе в убежище, по закону, не может быть выдворен из РФ, ни наличие у него в России жены, ожидающей ребенка. 6 марта 2014 года Кировский районный суд также отказался удовлетворить жалобу С.Г.Р. на решение УФМС по Астраханской области об отказе ему во временном убежище. При этом суд ограничился воспроизведением формулировок решения УФМС.

Подключившись к делу С.Г.Р. на этой стадии, Комитет «Гражданское содействие» рекомендовал ему повторно обратиться за

временным убежищем, так как только это могло спасти его от высылки. В начале апреля сотрудник астраханской миграционной службы принял у С.Г.Р. в СУВСИГ заявление о предоставлении временного убежища. С этого момента он вступил в процедуру определения статуса и оказался под защитой статьи 10 федерального закона «О беженцах», которая запрещает выдворение лиц, ищущих убежище. Однако, несмотря на это, в ночь на 7 апреля 2014 года беженец был депортирован в Сирию. Позже супруга С.Г.Р. сообщила нам, что в аэропорту Дамаска он был арестован, но через месяц освобожден, после чего покинул Сирию и в настоящее время он ищет убежища в одной из стран Западной Европы.

7.2. Депортация по решению органов ФМС

Депортация беженцев во внесудебном порядке, то есть по решению органов ФМС, производится в существенно меньших масштабах, чем административное выдворение по решению суда. Об этом говорят данные ФМС России, приведенные в начале этой главы.

Небольшое число депортаций в соответствии с 13-й статьей закона «О беженцах» вполне объяснимо. Дело в том, что органам ФМС выполнять требования этой статьи не так-то просто: для этого надо отследить тот момент, когда у беженца истечет срок обжалования отказа в статусе беженца и временном убежище или лишения/утраты того или другого, либо закончится с отрицательным результатом продолжительная процедура обжалования, и только тогда, каким-то образом убедившись, что он отказывается добровольно выехать из России, выносить решение о депортации. К тому же надо еще разыскать потенциальную жертву, а беженцы, как известно, на одном месте подолгу не задерживаются. Поэтому, если не поможет случай, организовать депортацию по 13-й статье – дело довольно хлопотное.

Возможно, трудноисполнимость задачи депортации беженцев, прошедших процедуру с отрицательным результатом (в соответствии со статьей 13 закона «О беженцах»), толкает МС Москвы на организацию незаконных акций по направлению беженцев на административное выдворение в момент вручения

уведомлений об отказе, о которых мы рассказывали в главе 5 «Право на обжалование».

Организовать депортацию беженцев, получивших окончательный отказ в убежище, проще там, где они находятся под постоянным контролем МС, то есть в Центрах временного размещения. Но и в этих регионах МС по каким-то причинам предпочитает высылать беженцев не собственным решением, а через суд.

Самый большой ЦВР, где проживает наибольшее число беженцев, сейчас находится в г. Красноармейск Саратовской области. По сведениям адвоката ПЦ «Мемориал» Ж.Бирюковой, работающей в Саратове, в 2014 году из этого ЦВР было выслано 5 человек, получивших окончательный отказ в убежище (родители с ребенком 2-х лет - в Египет, один человек - в Ирак и один - в Украину). При этом все они были выдворены в административном порядке, по постановлению суда на основании части 1.1 статьи 18.8, а не по решению МС, на основании статьи 13 закона «О беженцах».

Интересно, что УФМС по Саратовской области перед выдворением направляет беженцам, получившим окончательный отказ в убежище, уведомление следующего содержания:

«Уведомляем, что апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Саратовского областного суда от ... ваши апелляционные жалобы на решение Фрунзенского районного суда г. Саратова оставлены без удовлетворения.

Информируем, что лицо, обжаловавшее решение и получившее отказ на жалобу, либо не использующее право на обжалование решения и отказывающееся от добровольного выезда, подлежит в установленном порядке административному выдворению или депортации совместно с членами семьи за пределы РФ».

В этом уведомлении смешиваются два понятия «выдворение / депортация» по решению органа ФМС и «административное выдворение» по решению суда, которые разделены в нашем законодательстве, хотя и без серьезных оснований, так как равнозначны по последствиям. Однако получение отказа в убежище и уклонение от добровольного выезда не является основанием для административного выдворения. Кроме того, административное выдворение «совместно с членами семьи» невозможно, так как это – наказание, которое не может быть наложено одновременно на всех членов семьи.

По каким причинам УФМС по Саратовской области не пользуется данным ей законом «О беженцах» правом депортировать беженцев, а передает это решение в руки суда, нам не известно. Возможно,

это делается в интересах статистики, чтобы данные о высылке беженцев утонули в массе выдворяемых в административном порядке.

Разумеется, решение вопроса о высылке беженцев из страны в судебном порядке предпочтительнее, чем в бюрократическом, по решению МС. Но только в том случае, если бы при этом суд не только рассматривал вопрос о наличии административного правонарушения, но и оценивал риски, связанные с возвращением беженцев в страну происхождения, чего на практике обычно не происходит.

Депортация по решению органов ФМС предусмотрена не только в соответствии со статьей 13 закона «О беженцах» - гораздо чаще иностранцев депортируют на основании статьи 31 закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» (сокращение срока проживания и временного пребывания, аннулирование РВП и вида на жительство), а также на основании статьи 25.10 закона «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» (решение о неразрешении въезда и нежелательности пребывания). Беженцев также депортируют не только в соответствии со статьей 13 ФЗ «О беженцах», но и по другим основаниям.

9 декабря 2014 года УФМС России по Брянской области вынесло решение о депортации семьи из Сирии: супругов М.А.И. и А.Н. и их 22-летнего сына М.А.М. Этой семье в 2013 году в Татарстане было предоставлено временное убежище. В марте 2014 года статус был продлен еще на 1 год. Получив информацию о возможности трудоустройства в Белоруссии, сирийцы снялись с учета в качестве лиц, получивших временное убежище, и выехали в Белоруссию, где сразу же обратились за убежищем. (Возможно, они не понимали, что выезжают в другую страну и теряют убежище, предоставленное в РФ). В Белоруссии их немедленно задержали и 10 декабря 2014 года без рассмотрения их заявлений об убежище отправили в порядке реадмиссии в Россию. Примечательно, что УФМС по Брянской области приняло решение о депортации за день до того, как сирийцы были возвращены в Россию, то есть совершенно автоматически, заочно, без оценки того факта, что Россия предоставила убежище этим людям и что в Белоруссии они также обратились за убежищем.

К счастью, благодаря усилиям привлеченного Комитетом «Гражданское содействие» брянского адвоката Д.Сычева решение о депортации этой семьи было в судебном порядке отменено.

Депортация беженцев по решению органов ФМС не в соответствии со статьей 13 закона «О беженцах», не включается в статистику лиц, депортированных в связи с отказом в убежище,

поэтому оценить количество таких депортаций не представляется возможным.

7.3. Экстрадиция, похищения

С середины 2000-х годов в течение 10-15 лет одной из распространенных форм высылки беженцев из стран Центральной Азии служила их экстрадиция. Упорная и продолжительная борьба правозащитников и адвокатов с этим явлением – при поддержке УВКБ ООН и с постоянным использованием механизмов Европейского суда – привела к тому, что такие факты стали редкими: решения Европейского суда о запрете на высылку в соответствии с Правилем 39 Регламента Суда и положительные решения по жалобам теперь рассматриваются как основание для предоставления временного убежища.

Однако то, что механизм экстрадиции стал давать сбои, привело к тому, что он стал замещаться другими формами высылки: административным выдворением и похищением. Последний способ практикуется сотрудниками спецслужб центральноазиатских стран при негласном и незаконном, содействии сотрудников правоохранительных органов РФ (ФСБ, МВД, ФСИН).

Часто попытки похищений предпринимаются непосредственно в момент освобождения беженца из-под стражи после вынесения Генеральной прокуратурой решения об отказе в экстрадиции или отмены решения об экстрадиции в судебном порядке. После нескольких подобных случаев, адвокаты и правозащитники стали встречать своих подопечных на выходе из СИЗО и таким образом предотвращать похищение.

Так, в апреле 2015 года присутствие адвоката Правозащитного центра «Мемориал» И.Васильева помешало сотрудникам узбекских спецслужб похитить Ш.Уринова, обвиняемого в Узбекистане в государственных преступлениях, которых он не совершал, на выходе из изолятора в Орловской области³⁶.

После освобождения опасность похищения сохраняется, а предотвратить его практически невозможно: оно может произойти где и когда угодно.

³⁶ <http://refugee.ru/news/predotvrashheno-pohishhenie-bezhentsa-iz-uzbekistana/>

9 июня 2014 в Москве был похищен беженец из Узбекистана Мирсобир Хамидкариев, навлекший на себя гонения со стороны узбекских властей как продюсер запрещенного в этой стране фильма «Нафс». В 2013 году он был задержан в связи с тем, что власти Узбекистана объявили его в розыск по ложному уголовному обвинению. Головинский межрайонный прокурор г. Москвы пришел к выводу, что Мирсобир не подлежит уголовной ответственности и освободил его из-под стражи. Накануне освобождения Мирсобир, узнав об угрозе похищения, вскрыл себе вены. 7 августа 2013 года на выходе из СИЗО он был задержан сотрудниками полиции с целью привлечения к административной ответственности за нарушение правил пребывания. Но представленные в Головинский районный суд г. Москвы материалы вызвали сомнения у судьи, и попытка осуществить его экстрадицию в форме административного выдворения сорвалась.

М.Хамидкариев обратился в МС Москвы за статусом беженца, получил отказ и обжаловал его в Замоскворецком районном суде, который 12 мая 2014 года удовлетворил его жалобу. 9 июня Мирсобир на одной из московских улиц, сидя в такси, поджидал жену, зашедшую с новорожденным сыном в аптеку. Когда его жена вышла из аптеки, такси вместе с мужем исчезло. Позже стало известно, что М.Хамидкариев находится в Ташкенте, в тюрьме, обвиняется в создании экстремистской исламской организации, подвергается пыткам. Адвокат ПЦ «Мемориал» И.Васильев встретился с ним накануне суда и узнал от него, что в его похищении участвовали сотрудники ФСБ России, которые провели его на самолет Москва-Ташкент, минуя пограничный контроль. 8 ноября 2014 года он был приговорен к 8-ми годам лишения свободы. А 2 декабря 2014 года Мосгорсуд, по жалобе МС, отменил решение Замоскворецкого суда, несмотря на то, что опасения стать жертвой преследования, о которых он говорил при обращении за убежищем, полностью подтвердились³⁷.

Выводы

1. Гарантии невысылки, предусмотренные российским законодательством, не в полной мере отвечают требованиям статей 32 и 33 Конвенции 1951 года.
2. В России отсутствует единство судебной практики в рассмотрении дел о выдворении беженцев: в каждом регионе практика складывается по-своему.

³⁷ <http://www.memo.ru/d/200283.html>; <http://refugee.ru/news/dvojnnoe-popadanie/>

3. Опасность высылки существует как для беженцев-нелегалов, так и для беженцев, находящихся в РФ на законном основании.

4. Точных данных о количестве беженцев, высылаемых из России, нет, но, учитывая большое число находящихся в стране беженцев, недостаточность законодательных гарантий, большое количество известных НПО фактов выдворения и попыток выдворения, - масштабы высылки беженцев должны быть весьма значительны³⁸.

³⁸ Рекомендации по приведению закона «О беженцах» в соответствие с Конвенцией 1951 г. в отношении принципа невысылки изложены в заключительной части главы 1.

ГЛАВА 8. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ

В главе 1 мы уже говорили о том, какие права предоставлены беженцам законом «О беженцах» и в целом российским законодательством, а также о том, как эти права соотносятся с теми, которые установлены Конвенцией 1951 года.

Прежде, чем перейти к рассмотрению вопроса о том, как реализуются права, гарантированные законом «О беженцах», напомним, что они сформулированы в двух статьях: в части 1 статьи 6 – права лиц, получивших свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем, в части 1 статьи 8 – права признанных беженцев. Права лиц, получивших временное убежище, в законе не перечислены, но из содержания п. 4 статьи 12 следует, что на этих лиц распространяются права, гарантированные частью 1 статьи 6, кроме права на получение единовременного пособия. Относительно прав лиц, получивших справку о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища, закон умалчивает, эта категория лиц, ищущих убежище, никакими правами законом «О беженцах» не наделена.

8.1. Права беженцев в процедуре и лиц, получивших временное убежище

Рассмотрим права, гарантированные частью 1 статьи 6 закона «О беженцах» двум категориям беженцев: 1) находящимся в процедуре признания беженцем (включая процедуру обжалования) и 2) получившим временное убежище. Вместе эти две группы составляют подавляющее большинство беженцев, находящихся в РФ на законном основании.

Как уже говорилось, некоторые положения части 1 статьи 6 строго говоря «правами» не являются: это либо обязанности

органов ФМС, связанные с исполнением их функций по приему беженцев (предоставление информации и услуг переводчика - пункт 1, обеспечение сопровождения и охраны в ЦВР – пункты 1, 5), либо естественные возможности (подача заявления о прекращении рассмотрения ходатайства – пункт 9). За вычетом этих положений, объем гарантированных статей прав невелик. Это права на получение:

- содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания (пункт 2),
- единовременного денежного пособия на каждого члена семьи (пункт 3),
- направления в центр временного размещения, питание и пользование коммунальными услугами в месте временного содержания или центре временного размещения (пункты 4, 6),
- медицинской и лекарственной помощи (пункт 7),
- содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве (пункт 8).

Реализация права на получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания регулируется в настоящее время постановлением Правительства РФ № 595 от 18 июня 2012 года, которое пришло на смену постановлению № 485 от 23 мая 1998 года.

Это содействие представляет собой приобретение для беженца и членов его семьи билетов на поезд в плацкартном вагоне, а при отсутствии железнодорожного сообщения с пунктом назначения - на другие виды транспорта. Постановлением Правительства № 1036 от 9 октября 2014 года, было предусмотрено также бесплатное предоставление питания в дороге и постельных принадлежностей.

Беженцы со свидетельствами о рассмотрении ходатайства о признании беженцем могут получить билеты или на проезд от места обращения за убежищем до Центра временного размещения, или от ЦВР до какого-либо иного места. Лица, получившие временное убежище, - только до ЦВР.

Такая помощь одному лицу предоставляется однократно. Расходы на билеты, приобретенные беженцами самостоятельно, не компенсируются.

Для того, чтобы воспользоваться этим правом, беженец должен подать заявление в территориальный орган ФМС России, который обязан рассмотреть его и выдать билеты в течение 3 рабочих дней.

Как известно, наибольшее число беженцев приезжает в Россию через Москву. И многие здесь остаются, так как столичный регион обладает лучшими возможностями для интеграции беженцев, нежели другие: среди огромного числа иностранцев, находящихся в Москве и области, беженцам проще найти соотечественников или людей, говорящих на понятном им языке, которые могут поделиться опытом, помочь устроиться. К тому же найти работу здесь гораздо проще, чем в других регионах. (Ситуация могла бы быть иной, если бы государство брало на себя заботу о беженцах: тогда оно могло бы распределять их по регионам, гарантируя интеграционную поддержку в местах, которое определило им для проживания. Но пока беженцы предоставлены самим себе, большинство из них будет оседать в столичных регионах). Так что выехать из Москвы и воспользоваться правом на бесплатные билеты стремятся очень немногие – в основном, это те, кто попросил направление в ЦВР, не сумев устроиться самостоятельно или с помощью диаспоры. Однако в тех случаях, когда беженцы обращаются в МС Москвы и МС МО за бесплатными билетами, они не всегда могут их получить – из-за отсутствия у миграционной службы средств на эти цели.

Беженец из Сирии Д.А.И. прибыл в РФ с больной женой и двумя детьми. Их привезли в грузовой фуре, пообещав, что доставят в Финляндию, но бросили в Москве без вещей, средств и документов. В начале декабря 2012 года Д.А.И. и его жена обратились в МС МО за статусом беженца и одновременно подали заявление о направлении в ЦВР. Согласование с ФМС затянулось до конца месяца, а письменный ответ ФМС пришел только после новогодних праздников. В этот момент денег на билеты у миграционной службы уже не было. Семье Д.А.И. негде было жить, и сирийская диаспора собрала ему деньги на билет. К этому времени МС приняла решение отказать семье Д.А.И. в статусе беженца – они потеряли право и на направление в ЦВР, и на бесплатный проезд. Вновь обрести это право семья могла только после получения временного убежища, то есть примерно через три месяца. Семья оказалась в критическом положении. После обращения Комитета «Гражданское содействие» к начальнику отдела по вопросам убежища ФМС России В.К.Ручейкову проблема была решена нестандартным образом: по его указанию, МС МО одним решением отказала семье Д.А.И. в статусе беженца и предоставила временное убежище. В результате в феврале 2013 года семья смогла наконец выехать в ЦВР Очер в Пермском крае.

Из-за отсутствия средств на приобретение билетов сотрудники МС Москвы неоднократно обращались в Комитет «Гражданское содействие» с просьбой решить эту проблему, либо рекомендовали беженцам самим обратиться в Комитет за материальной помощью на покупку билетов – и Комитет до сих пор всегда удовлетворял эти просьбы. Но в других регионах нет организаций, имеющих возможность оказывать такую помощь.

Право на получение единовременного денежного пособия, как уже упоминалось, не распространяется на лиц, получивших временное убежище. Однако можно с уверенностью сказать, что они от этого ничего не теряют.

Порядок выплаты единовременного пособия и его размер установлен постановлением Правительства № 484 от 23 мая 1998 года (в ред. постановлений Правительства № 999 от 21 декабря 2000 г. и № 220 от 28 марта 2008 г.). При чтении п.1 этого постановления нельзя не испытывать некоторое смущение. Этот пункт гласит:

«Установить, что единовременное денежное пособие выплачивается в размере:

а) 100 рублей - лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу (далее именуется - свидетельство), и каждому прибывшему с ним члену семьи, не достигшему 18-летнего возраста;

б) 150 рублей - малообеспеченному лицу (одинокому нетрудоспособному пенсионеру и инвалиду, одинокому родителю с ребенком или детьми в возрасте до 18 лет, многодетной семье с тремя и более детьми в возрасте до 18 лет) из числа лиц, получивших свидетельство, и каждому прибывшему с ним члену семьи, не достигшему 18-летнего возраста».

В настоящее время этих средств не хватит даже на проезд из Московской области в Москву, в отдел по беженцам МС МО для подачи заявления о выплате единовременного денежного пособия. Не удивительно, что беженцы не стремятся воспользоваться правом на его получение. В 2014 году на эти цели из бюджета было выделено всего 35 000 рублей, и ни один рубль не был израсходован³⁹.

Гораздо более существенным является право на получение направления в ЦВР. Особенно оно важно для вновь прибывших

³⁹ http://www.fms.gov.ru/about/statistics/byudzheta_grazhdan/using/details/125880/

беженцев, не знающих языка, не имеющих средств, а также контактов и связей в России, которые позволяли бы решить проблемы размещения и содержания на первое время самостоятельно.

В настоящее время в ведении ФМС России находится три Центра временного размещения для беженцев:

- самый большой – в г. Красноармейск Саратовской области, где сейчас находится 117 человек, в том числе 56 беженцев (остальные - вынужденные переселенцы, граждане России),

- ЦВР «Серебряники» в Вышневолоцком районе Тверской области, где находится 29 человек.

- Недавно открытый после ремонта ЦВР «Пересыпкино-2» в Гавриловском районе Тамбовской области, где находится 76 человек (одна афганская семья из 5 человек, остальные – граждане Украины).

Как видим, все эти Центры находятся на большем или меньшем отдалении от Москвы и Санкт-Петербурга, куда в основном прибывают беженцы.

Чтобы получить направление в ЦВР, они должны сначала получить доступ к процедуре обращения за убежищем, на что, как мы говорили в главе 2, могут уйти многие недели и месяцы. Затем, если не откажут в рассмотрении ходатайства по существу, пройдет еще минимум 2-3 недели прежде, чем выдадут свидетельство. Заявление о направлении в ЦВР искатель убежища может подать при обращении с ходатайством о признании беженцем. Территориальный орган, принявший заявление, должен согласовать выдачу направления с ФМС России, на что потребуется еще 2-3 недели. Все это время беженец и его семья, обратившиеся с просьбой о направлении в ЦВР именно потому, что у них нет жилья и средств к существованию, должны где-то жить и как-то себя обеспечивать. А если они не имеют такой возможности?

В январе 2013 года в Москву прилетели четыре семьи коптов из Египта: одиннадцать человек, четверо из которых — дети. Остановиться в Москве им было негде, денег на наем жилья или гостиницу не было. Первую ночь в Москве беженцы провели в метро и на улице рядом с метро, где их увидела и отвела к себе домой сердобольная москвичка. Потом они пошли в УВКБ ООН, откуда их направили в Комитет «Гражданское содействие». Сотрудники Комитета не смогли выставить на улицу, на мороз этих людей и оставили ночевать в офисе, а на следующий день переводчик Комитета повел их в МС Москвы. Их там не приняли,

сославшись на то, что переводчик не вызывает у них доверия. Сотрудники Комитета рассказали о случившемся в соцсетях и провели в пресс-конференцию прямо в офисе организации, чтобы журналисты могли убедиться, что там действительно живут беженцы. После этого из ФМС России в МС Москвы поступило указание срочно пригласить их на собеседование. В МС копты подали заявления о направлении их в ЦВР. Но прошло полтора месяца, прежде чем эти направления были получены и они смогли уехать в ЦВР.

Как показывает этот случай (и многие другие), в столичном регионе необходим центр временного размещения для лиц, ищущих убежище. Поскольку этот центр будет быстро переполняться, он мог бы предназначаться только для тех беженцев, кто ожидает доступа к процедуре и направления в ЦВР в других регионах России.

УВКБ ООН, НПО, оказывающие помощь беженцам, в течение многих лет убеждают ФМС России в необходимости создания ЦВР в столичном регионе, но никакого продвижения в решении этого вопроса нет.

Как мы видели, в настоящее время во всех трех действующих ЦВР для беженцев находится всего 161 человек. Почему беженцы не пользуются своим правом на получение направления в эти Центры?

Несколько лет назад нам было бы легко ответить на этот вопрос. Сотрудники Комитета часто посещали ЦВРы, которых во второй половине 1990-х – 2000-х годах было значительно больше и которые были заполнены в основном беженцами (точнее - перемещенными лицами) из Чечни. В ходе таких поездок сотрудники Комитета оказывали гуманитарную помощь и содействие в решении различных проблем. Отчеты о посещении ЦВР направляли в ФМС России. Никаких возражений со стороны ФМС России эти визиты не вызывали.

В последний раз такая поездка состоялась в феврале 2010 года - в ЦВР г. Очер Пермского края, который в то время был единственным центром, где размещали беженцев. Несмотря на нормальные бытовые условия, психологическая обстановка в Центре оказалась очень тяжелой. Многие обитатели ЦВР говорили сотрудникам Комитета: « я здесь, как в тюрьме», « я здесь, как в могиле», «часто сижу один и плачу», «иногда хочется покончить с собой» и т.п. Сотрудники Комитета пришли к выводу, что

причины таких настроений, во-первых, в недоброжелательном обращении руководителей Центра с беженцами (угрозы, провокации, интриги), во-вторых, в изоляции обитателей Центра от внешнего мира (отсутствие переводчиков, обучения русскому языку, каких-либо средств связи), в-третьих, в вынужденном безделье из-за невозможности трудоустройства (незнание языка, отсутствие вакансий), и наконец - в отсутствии перспектив интеграции. В отчете, направленном в ФМС России, Комитет рекомендовал привлечь к работе в ЦВР специально подготовленный персонал, включая переводчиков и психологов, организовать обучение беженцев русскому языку, оказывать беженцам помощь в трудоустройстве и др.

С тех пор по непонятным причинам ФМС России отказывает Комитету в доступе в ЦВР.

В рамках подготовки настоящего доклада мы планировали обследовать все три действующих ЦВР, однако ФМС России вновь не разрешила нам их посетить.

Тогда мы направили в ФМС России письмо с вопросами о работе Центров временного размещения, рассчитывая использовать ответы на них в докладе. Но и этот расчет не оправдался: из ФМС пришел более чем странный ответ о том, что сведения о специальных учреждениях для содержания иностранных граждан, подлежащих административному выдворению, имеются на официальном сайте ФМС России и ее территориальных органов. То есть на запрос информации о ЦВР пришел отказ в предоставлении информации о СУВСИГ.

Кроме того, мы попросили юристов ПЦ «Мемориал», работающих в регионах, где расположены три действующих Центра, ответить на те же вопросы, которые задавали ФМС России. Адвокаты В.Шапкин из Твери и В.Шайсипова из Тамбова сообщили об отказе администрации Центров предоставлять им какую-либо информацию. Только Ж.Бирюкова из Саратова прислала ответы на все вопросы. Приводим их полностью.

ЦВР г. Красноармейск, Саратовская область (на 22 июня 2015 года)

1. Сколько человек находится в настоящее время в ЦВР?

ЦВР рассчитан на 200 человек, сейчас проживает 117 чел.: иностранные граждане – 56, вынужденные переселенцы- 61 .

2. Каков состав иностранных граждан, находящихся в ЦВР по полу, возрасту, странам исхода и правовому положению?

<u>Из 6 государств:</u>	<u>Правовой статус:</u>	
Украина-37	Статус беженца	Дети – 24 чел.
Афганистан -9	– 10 чел.	Школьного возраста -12чел.
Египет - 2	Временное	Дошкольники -12 чел.
Иран-1	убежище - 46 чел.	Трудоспособных – 23 чел.
Сирия - 6		Пенсионного возраста – 5 чел.;
Кот-д Ивуар-1		Инвалидов – 4 чел.

3. Какие услуги предоставляются лицам, находящимся в ЦВР?

Медицинская, социальная, правовая помощь, услуги психолога, организованы курсы русского языка, культурные мероприятия.

4. Имеются ли штатные переводчики в ЦВР, с каких языков, какова их занятость (полная, частичная)?

Штатный переводчик с арабского языка, занятость полная.

5. Каков размер бюджетных средств, выделяемых на содержание одного иностранного гражданина в ЦВР?

Питание - с 01.06.2015 г. – 362 руб. на человека в день (до этого 262 руб.), то есть 11 222 руб. в месяц.

Коммунальные платежи и средства личной гигиены – 52 руб 62 коп. на чел. в день / 1631 руб. 22 коп. в мес. Кроме этого выдаются порошок, мыло, памперсы и др. средства личной гигиены.

6. Сколько детей, находящихся в ЦВР, посещают школу, детский сад, сколько детей не посещают школы и детские сады? Если дети не ходят в школы и детсады, то почему?

Посещают школу – 12 чел.

Посещают детсад – 4 чел.

Посещают Центр «Семья» - дошкольное учреждение на бесплатной основе – 8 чел.

7. Сколько взрослых иностранных граждан, находящихся в ЦВР, имеют работу? Если все или большинство не работают, то почему?

Трудоустроены - 17 человек.

Если не работают, ссылаются на плохое знание русского языка и низкую заработную плату.

8. Предоставляется ли работающим иностранным гражданам, находящимся в ЦВР, государственная помощь в том же объеме, что и имеющим работу?

Да.

9 Разрешается ли иностранным гражданам, проживающим в ЦВР, покидать ЦВР в поисках работы? Сохраняется ли за ними при этом место в ЦВР и право на пользование услугами, связанными с проживанием в ЦВР?

Разрешается. Сохраняется место в течение 10 дней. Если беженец устроился на вахтовый метод работ, то за ним сохраняется место в ЦВР на протяжении 1 месяца.

10. Организована ли в ЦВР бесплатная медицинская и лекарственная помощь и каким образом: наличие медицинского персонала и его квалификация (врач, фельдшер, медсестра), его занятость (полная, частичная), размер бюджетных средств, выделяемых на медикаменты каждому проживающему в ЦВР?

Организована. Работает врач, фельдшер, медсестра. Занятость частичная. На медикаменты выделяют 145 руб. в месяц на обратившегося.

11. Сколько иностранных граждан, проживающих в ЦВР, имеют полисы ОМС?

Имеют полисы ОМС все проживающие.

12. Имеется ли в штате ЦВР психолог, какова его занятость (полная, частичная)?

Два психолога, занятость полная.

13. Организовано ли в ЦВР обучение иностранных граждан русскому языку и каким образом (наличие квалифицированного преподавателя, помещения для занятий, учебных пособий, количество учебных часов в неделю)?

Обучение организовано: преподаватель, помещение, учебные пособия. Занятия проводятся ежедневно (1 час в день)

14. Сколько человек в ЦВР получают пенсии, пособия и иную социальную помощь?

Детские пособия получает только многодетная семья из Сирии, имеющая статус беженца. Пенсии никто не получает, в связи с тем, что ни у кого из пенсионного возраста нет статуса беженца (по временному убежищу не предусмотрено) .

Судя по этим ответам, ситуация в ЦВР в целом выглядит более благополучно, чем в ЦВР Очер в 2010 году. Средства на питание выделяются минимальные, а на медикаменты – явно недостаточные. Но в ЦВР появился переводчик (правда, только с арабского, хотя есть беженцы с другими языками), работают 2 психолога, организовано обучение русскому языку. В ЦВР Очер ничего этого не было. Совершенно очевидно, что ФМС России частично учла критику со стороны УВКБ ООН и НПО и произвела в работе ЦВР ряд улучшений.

Большинство трудоспособных беженцев работает: не известно, есть ли в этом какая-то заслуга администрации ЦВР. Но важно, что за работающими сохраняется место в ЦВР, в том числе в течение месяца за выезжающими на заработки. Правда, это не позволяет мужчинам, оставив семью в ЦВР, на длительный срок уехать в регионы, где можно действительно заработать.

Несмотря на отмеченные улучшения, от беженцев, проживающих в ЦВР Красноармейска в Комитет «Гражданское содействие» регулярно поступают жалобы – в основном, на недоброжелательное и неуважительное обращение со стороны администрации ЦВР, враждебность со стороны жителей города, плохое качество медицинской помощи, низкие заработки.

По нашему мнению, все действующие ЦВР имеют один общий и неустранимый недостаток, связанный с их местоположением. Все они находятся в населенных пунктах, где возможности интеграции беженцев минимальны или вообще отсутствуют. Вместо того, чтобы дать первоначальный импульс интеграции беженцев в российское общество, проживание в ЦВР становится для них потерянными временем.

Красноармейск – небольшой город с населением около 25 тыс. человек, в городе есть несколько предприятий, но с работой трудно и заработки очень низкие. Они служат лишь некоторым дополнением к помощи, получаемой беженцами в ЦВР, но не позволяют им обрести самостоятельность. Городское сообщество

не в состоянии содействовать интеграции беженцев, которых оно воспринимает как конкурентов в борьбе за скудные источники существования.

Еще хуже ситуация в ЦВР «Серебряники», который расположен среди лесов, вдалеке от городских центров. О новом ЦВР Пересыпкино-2 нам мало известно. Но этот Центр также расположен в сельской местности, в 130 км от Тамбова.

Таким образом, проблемы в реализации права на размещение в ЦВР связаны, главным образом, с их местоположением: они находятся не там, где больше всего нужны и где могли бы играть важную роль в процессе интеграции беженцев.

Возможно, ФМС России сознательно располагает ЦВР таким образом, чтобы сделать их малопривлекательными для беженцев – в целях экономии государственных средств или для того, чтобы возможность бесплатного проживания и питания в ЦВР не служила поводом к обращению за убежищем и не порождала иждивенческих настроений. Предполагаем, что подобными опасениями объясняется и ничтожный размер единовременного денежного пособия. Несмотря на то, что эти опасения небеспочвенны, они не должны вести к выхолащиванию прав, гарантированных беженцам законом.

Без сомнения, важным правом является возможность получения медицинской и лекарственной помощи. Практически это право означает возможность получения полиса обязательного медицинского страхования (ОМС), обладатель которого может обращаться с ним за медицинской помощью в лечебные учреждения, работающие в системе ОМС.

Первоначально в Правилах обязательного медицинского страхования, утвержденных приказом Минздравсоцразвития РФ от 28.11.2010 № 158н, свидетельство о предоставлении временного убежища не было указано в числе документов, на основании которых оформляются полисы ОМС (пункт 9.3). Это привело к нарушению прав лиц, имеющих временное убежище, на получение бесплатной медицинской помощи. Общественная благотворительная организация «Вера. Надежда. Любовь» обратилась в Верховный суд с заявлением о неправомерности соответствующего пункта Правил ОМС, что побудило Минздравсоцразвития приказом № 897 от 10 августа 2011 года включить свидетельство о предоставлении временного убежища в упомянутый перечень.

В настоящее время страховые компании, работающие в Мо-

ске, беспрепятственно выдают полисы при предъявлении свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем или свидетельства о предоставлении временного убежища, но только на срок действия этих документов.

Правила предусматривают также выдачу полисов беженцам, обжалующим лишение статуса, на основании копии жалобы в ФМС с отметкой о приеме, но не упоминаются: копия жалобы в суд на решение о лишение статуса, жалобы на решения об утрате статуса, лишение/утрату временного убежища. Это очевидный пробел, так как часть 4 статьи 10 закона «О беженцах» предусматривает сохранение за лицами, обжалующими решения органов ФМС, прав, гарантированных статьями 6 и 8 этого закона.

При обращении за медицинской помощью в лечебные учреждения, кроме полиса, часто спрашивают документ о постановке на миграционный учет или регистрации, которого у многих беженцев нет. Это требование не основано на законе, но преодолеть отказ в медицинской помощи в этих случаях без вмешательства адвоката или НПО беженцы обычно не могут.

Что касается лекарственной помощи, то реальная, хотя и, как мы видели, очень ограниченная возможность ее получить есть у беженцев, проживающих в ЦВР. Кроме того, при наличии полиса ОМС лекарства должны предоставляться больным, находящимся на стационарном лечении. При амбулаторном лечении бесплатные лекарства предоставляются определенным категориям граждан (участники Великой Отечественной и других войн, инвалиды 1 и 2 группы, дети-инвалиды, чернобыльцы и другие), к числу которых ни одна из категорий беженцев не относится.

Право на получение бесплатных лекарств имеют также дети до 3 лет, а дети из многодетных семей – до 6 лет. Но для этого надо иметь удостоверение многодетной семьи, которое без регистрации по месту жительства не выдается.

Бесплатными лекарствами (по утвержденному Минздравом списку) должны также обеспечивать больных, страдающих определенными видами заболеваний (в т.ч.: СПИД, онкологические заболевания, туберкулез, бронхиальная астма, диабет, инфаркт миокарда, рассеянный склероз, психические заболевания). Если беженец, страдающий одним из этих заболеваний, прикреплен к поликлинике на основании полиса ОМС, ему не должны отказывать в предоставлении бесплатных лекарств. Однако на практике не только беженцы, но и граждане России, не имеющие регистра-

ции по месту жительства в данном регионе, не могут получать бесплатные лекарства без помощи адвоката или НПО.

О праве на получение содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве мы уже говорили в главе 1.

Право на содействие в направлении на переобучение касается только тех, кто проживает в ЦВР, и нам неизвестно ни одного случая, когда бы это право реализовалось.

Из текста статьи не совсем понятно, касается ли право на содействие в трудоустройстве только тех, кто проживает в ЦВР, или вообще всех, кто имеет свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем и свидетельство о предоставлении временного убежища. Однако службы занятости, как правило, никому не отказывают в таком содействии в форме предоставления информации о вакансиях.

В то же время наличие этого права для лиц, ожидающих решения о предоставлении статуса беженца, обесценивается отсутствием права на работу без специального разрешения или патента, получить которые по свидетельству о рассмотрении они тоже не могут.

Длительное время трудовая деятельность беженцев как особой категории иностранных граждан не была законодательно урегулирована, что порождало многочисленные проблемы у беженцев и запросы в ФМС России. Это побудило ФМС России выпустить разъяснение начальникам территориальных органов ФМС России «О порядке осуществления трудовой деятельности лицами, ищущими убежище» № КР-1/6-21240 от 10.11.2008 г. В документе указывалось, что поскольку закон «О беженцах» гарантирует признанным беженцам, а также лицам, имеющим свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем и свидетельства о предоставлении временного убежища, право на содействие в трудоустройстве, то эти категории иностранных граждан могут работать без разрешения.

При этом лица со справками о рассмотрении заявлений о предоставлении временного убежища, не наделенные законом «О беженцах» какими-либо правами, согласно разъяснению ФМС, работать без разрешения также не имеют права. Беженцы, обжалующие решения о лишении/утрате статуса беженца или временного убежища, в разъяснении вообще не упоминались, хотя в соответствии с частью 4 статьи 10 закона «О беженцах», за ними

сохраняются права, предусмотренные статьями 6 и 8 названного закона.

Тем не менее, разъяснение директора ФМС было полезным в конкретных случаях отказов в приеме на работу. Но решить проблемы в целом оно не могло, так как оставалось неизвестным подавляющему большинству работодателей.

5 мая 2014 года законом № 213 часть 4 статьи 13 закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ», содержащая перечень категорий иностранных граждан, на которых не распространяется требование о трудоустройстве на основании разрешения на работу (а с 1 января 2015 года и патента), была дополнена пунктами 11 и 12, в которых указаны лица, получившие статус беженца и временное убежище. Таким образом, право беженцев со статусом и временным убежищем трудиться в РФ без каких-либо ограничений было наконец закреплено на уровне закона.

Однако беженцы со свидетельствами о рассмотрении ходатайства о признании беженцем и справками о рассмотрении заявлений о предоставлении временного убежища не были включены в этот перечень и таким образом лишены права работать без разрешения и патента.

Необходимо также отметить, что закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» предоставляет право признанным беженцам и лицам, имеющим временное убежище, свободно трудиться только до утраты или лишения статуса беженца /временного убежища. То есть в процедуре обжалования решений об утрате/лишении убежища беженцы уже не смогут пользоваться этим правом.

В связи с тем, что в течение 20 с лишним лет, прошедших с момента издания закона «О беженцах», беженцы фактически не имели права на легальное трудоустройство, они были вынуждены работать без оформления - и это положение во многом сохраняется до сих пор, так как документы, с которыми они приходят устраиваться на работу, не известны работодателям. Они опасаются принимать их на работу официально, так как боятся огромных штрафов за использование иностранной рабочей силы без разрешения на работу или патента, и предпочитают либо отказать в приеме на работу, либо нанимать нелегально: это и выгоднее, и позволяет избавиться от работника в любой момент.

Постановление Правительства РФ № 274 от 09.04.2001 г. «О

порядке предоставления временного убежища на территории РФ», добавляет к правам лиц, получивших временное убежище, немного: согласно, пункту 14 постановления, они *«имеют право на пользование жилыми помещениями на условиях найма (поднайма), оказание содействия в выезде за пределы Российской Федерации, а также могут пользоваться иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации»*.

Правом снимать жилье в РФ пользуются все иностранцы, и было бы странно, если бы этого права были лишены люди, получившие в России временное убежище, - при том, что предоставление им жилья государством (кроме места в ЦВР) не предусмотрено.

Что подразумевается под содействием в выезде за рубеж, нам не известно, но, во всяком случае, - не в виде выдачи проездных документов, которых, как уже говорилось, обладатели временно-го убежища получать не могут.

Никаких дополнительных прав для лиц, получивших временное убежище, федеральное и региональное законодательство РФ не содержит.

Нетрудно заметить, что в число прав, предусмотренных статьей 6 закона «О беженцах», не входят такие важнейшие права, как право на социальную помощь и образование.

Период пребывания беженца в процедуре не имеет временной определенности: он может ограничиться 3 месяцами, а в случае обжалования решений МС и ФМС может растянуться на многие месяцы. Кроме того, вновь прибывшие беженцы обычно не имеют постоянного адреса. Поэтому непредоставление лицам, имеющим свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем, тех форм социальной защиты, которые предусмотрены для жителей России, может быть оправданным, так как порядок их назначения, требующий сбора большого числа документов и выплаты по месту проживания, вряд ли применим к людям, находящимся в положении лиц, ищущих убежища.

В то же время отсутствие каких-либо форм социальной помощи для вновь прибывших беженцев, часто не имеющих ни средств к существованию, ни возможности, ни даже права их заработать, - совершенно недопустимо. Им необходимы специальные формы поддержки: помимо разового, но полноценного

единовременного пособия, которое должно выплачиваться всем обратившимся за статусом беженца, необходимо предусмотреть дополнительные формы помощи для уязвимых групп беженцев (семьи с детьми, одинокие женщины, пожилые, больные).

Что касается лиц, получивших временное убежище, срок которого определяется миграционной службой в момент предоставления убежища и составляет обычно год, то лишение их всех форм социальной помощи, которые предоставляются гражданам РФ, включая помощь семьям с детьми, не имеет никаких разумных оправданий.

Временное убежище называют гуманитарным статусом, его часто предоставляют больным людям, одиноким женщинам, многодетным и неполным семьям. Эти люди нуждаются в социальной помощи больше, чем те же группы местного населения, так как у беженцев нет ни жилья, ни имущества, ни возможности получать помощь родных и знакомых. Многие не могут найти работу из-за незнания русского языка, некоторые не в состоянии трудиться по болезни.

В семье беженцев из Узбекистана А-х четверо детей – от 5 до 17 лет. Семья проживает в Московской области, имеет временное убежище. Родители неплохо говорят по-русски, в Узбекистане имели свою швейную мастерскую и по приезду в Россию быстро нашли работу на таком же производстве. Зарабатывали не очень много, но на аренду жилья и содержание семьи им хватало. В 2014 году глава семьи серьезно заболел и лишился возможности работать, его жене содержать семью в одиночку - не под силу. Старший сын, который еще учится в школе, пытается подрабатывать, но пока не в состоянии заменить отца.

А-ва обратилась в администрацию города, где семья проживает, с просьбой предоставить ее семье социальную помощь для многодетных семей. Но ей ответили, что на основании ее документов (свидетельства о предоставлении временного убежища) предоставление социальной помощи не предусмотрено.

Одинокая женщина из Абхазии Н.В. Г-ни бежала в Москву в 1992 году, во время грузино-абхазского конфликта, получить российское гражданство или статус беженца не смогла, зарабатывала на жизнь, продавая цветы у метро, жилье снимала. Но со временем возраст и здоровье стали ее подводить. В 2009 году она на улице потеряла сознание, «скорая помощь» увезла ее в больницу, но ее сумка с единственным документом - советским паспор-

том – пропала. Оказалось, что у нее сахарный диабет, одним из последствий которого стала почти полная слепота. Работать она больше не могла. Н.В. хотела вернуться в Абхазию, где у нее остались дальние родственники, но абхазские пограничники не пропустили ее через границу. Обращения Комитета «Гражданское содействие» к президенту Абхазии и в МИД России с просьбой помочь Н.Г-ни вернуться на родину не дали результата.

В конце концов при поддержке Комитета Н.В. получила временное убежище и направление в ЦВР, где находится по сей день. ЦВР предоставляет ей бесплатное жилье и питание, но несмотря на преклонный возраст и серьезное заболевание, она не получает пенсию, и у нее нет ни рубля, чтобы купить себе лекарство, которого нет в медпункте ЦВР, что-то из одежды, позвонить родным и знакомым и т.п. Помимо прочего, это положение унижительно и причиняет моральные страдания.

По данным ФМС России, к июню 2015 года 336 тысяч граждан Украины получили временное убежище на территории РФ, так что теперь проблема, с которой до сих пор сталкивались многочисленные обладатели этого статуса, приобрела массовый характер и требует срочного решения. В Комитет «Гражданское содействие» и другие НПО уже поступает множество обращений от украинских беженцев, которые, даже получив убежище, оказались в России в беспомощном положении.

Одно из последних таких обращений поступило в начале сентября 2015 года на «горячую линию» Комитета «Гражданское содействие» от одинокой женщины М.К., инвалида 1 группы по зрению. Ее дом в Донецкой области разрушен, родных нет. Летом 2014 года ее с группой беженцев вывезли в Липецкую область. М.К. предоставили временное убежище и устроили на время в отделение сестринского ухода одной из сельских больниц. Спустя год, не имея возможности содержать ее дольше, администрация больницы предложила ей вернуться на родину. Возвращаться М.К. некуда, средств на проезд и даже на телефонные переговоры у нее нет. В УФМС по Липецкой области ей сказали, что ничем помочь не могут. Тогда она позвонила с больничного телефона в Комитет «Гражданское содействие». По ходатайству Комитета, ФМС России поручила УФМС Липецкой области «рассмотреть вопрос» о направлении М.К. в ЦВР. Если, вопрос будет решен положительно, М.К. окажется в том же положении, что и Н.Г-ни. И это – лучшее, что Россия может ей сейчас предложить.

В главе 1 мы уже отмечали, что в отношении гарантий права на образование закон «О беженцах» вступает в противоречие со статьей 22 Конвенции 1951 г., так как не предусматривает предоставления такого права беженцам, обратившимся за статусом и получившим временное убежище. Однако Конституция РФ и закон «Об образовании» гарантирует «каждому право на образование, общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования и право получать бесплатно высшее образование на конкурсной основе» и таким образом компенсирует этот дефект закона «О беженцах».

Вместе с тем со времени принятия закона «О беженцах» в России неоднократно предпринимались попытки ограничить право на образование по признаку места жительства или правового статуса, затрагивавшие и право на образование беженцев.

Во второй половине 1990-х годов в ряде регионов России были приняты местные акты, ставившие прием детей в школы в зависимости от наличия регистрации у их родителей. Хотя об этом и не говорилось прямо, эти меры были направлены против чеченцев, но они автоматически распространялись и на других детей без регистрации.

С особенным упорством лишить детей без регистрации права на образование стремились власти г. Москвы. Сначала запрет принимать детей из семей, не имеющих московской регистрации, основывался на некоем закрытом протоколе, возникшем в недрах Московского комитета образования. После того, как Генеральная прокуратура, по заявлению Комитета «Гражданское содействие», сделала представление Правительству Москвы о неправомерности названного протокола, Московский комитет образования стал использовать для отказа детям в приеме в школы письмо начальника Паспортного управления ГУВД Москвы, в котором этот чиновник высказывал мнение, что детей без регистрации в школы принимать нельзя. После нового представления Генпрокуратуры, Правительство Москвы решило придать этому запрету нормативный характер и включило его в совместное постановление Правительств Москвы и Московской области № 241-28 от 30.03.1999 г. об утверждении региональных правил регистрации. В пункте 5 постановления предписывалось принимать детей в школы и детские сады **при наличии у родителей регистрации в Москве и области.**

Комитет «Гражданское содействие» оспорил это положение в

судебном порядке, и Московский городской суд решением от 25 декабря 2000 г. признал его неправомерным. Правительство Москвы пыталось обжаловать это решение в Верховном суде, но суд определением от 15 мая 2001 года оставил решение Мосгорсуда в силе.

С этого времени жалобы беженцев на отказы в приеме в школы их детей из-за отсутствия регистрации почти полностью прекратились. Но в 2012 году они возобновились – в связи с изданием Министерством образования и науки РФ (Минобрнауки) приказа № 107 от 15 февраля 2012 года «Об утверждении Порядка приема граждан в общеобразовательные учреждения».

Приказ предписывает принимать в 1-й класс только детей, зарегистрированных по месту жительства в данном населенном пункте. Родители-иностранцы для записи ребенка в школу должны представить документ, подтверждающий законность пребывания в РФ. О возможности приема в школы детей, не имеющих регистрации или легального положения, в приказе не упоминалось.

Комитет «Гражданское содействие» привлек к этому приказу внимание СМИ, благодаря этому 28 июня 2012 года Минобрнауки разослало письмо № ИР-535/03, в котором разъяснялось, что применение приказа № 107 не должно приводить к нарушению права детей на образование.

Однако 22 января 2014 года Минобрнауки приказом за № 32 отменило приказ № 107 и утвердило новый порядок приема в общеобразовательные школы. Этот порядок требует, чтобы родители для записи ребенка в 1-й класс предъявляли документ о регистрации ребенка на закрепленной за школой территории, а от иностранцев также документ, подтверждающий законность их пребывания в РФ. Дети, зарегистрированные на территории, закрепленной за школой, принимаются в школу в первоочередном порядке, остальные – на свободные места.

В приказе указано, что отказ в приеме в школу допускается только при отсутствии свободных мест. О возможности отказа из-за отсутствия регистрации в приказе не говорится. Тем не менее, содержащееся в приказе требование об обязательном предъявлении документов о регистрации и легальном положении для зачисления в школу не могло не привести к отказам в доступе к образованию детям, родители которых не могут представить таких документов.

В Москве дополнительные проблемы создает то, что зачисление детей в 1-й класс теперь проводится только после подачи родителями электронного заявления через интернет. Используемая при этом программа предусматривает обязательное введение данных о регистрации. При отсутствии этих данных осуществить электронную запись ребенка в школу невозможно.

В сентябре 2014 года к нам обратилась беженка из Сирии Н.К., приехавшая в Россию с семилетней дочерью и получившая временное убежище. В течение месяца она безуспешно пыталась записать ребенка в 1-й класс. Она обратилась в школу - ее послали в Окружную службу информационной поддержки (ОСИП) для оформления электронного заявления, а оттуда направили в Управление образования Северо-восточного округа Москвы. Везде от нее требовали либо документ о регистрации, либо разрешение на временное проживание, либо вид на жительство. Свидетельство о предоставлении временного убежища сотрудников этих учреждений не устраивало, а хозяева жилья, которое снимала Н.К., не давали согласия на регистрацию.

Комитет «Гражданское содействие» направил письма в Департамент образования г. Москвы и в Минобрнауки РФ. Из Министерства пришел ответ, что обеспечение государственных гарантий права на общедоступное и бесплатное образование в муниципальных школах и детских садах относится к полномочиям органов власти субъектов федерации, то есть Министерство сняло с себя ответственность за реализацию конституционного права. В письме Департамента образования разъяснялось, что зачисление детей в первые классы осуществляется на основании заявления родителей, зарегистрированного на Портале государственных и муниципальных услуг г. Москвы при предъявлении документов, указанных в приказе Минобрнауки № 32 от 22 января 2014 года, и что «иные формы зачисления детей в первые классы образовательных организаций, подведомственных Департаменту образования города Москвы, не предусмотрены».

Впервые за свою историю Комитет столкнулся с тем, что не может помочь с устройством ребенка в школу, так как даже во времена борьбы с московскими запретами вопрос с приемом конкретного ребенка всегда можно было решить путем обращения к директору школы или в Комитет (ныне Департамент) образования.

После случая с сирийской девочкой в Комитет буквально по-

сыпались жалобы на отказы детям беженцев и мигрантов в приеме в школу и отчисления детей из школ из-за отсутствия регистрации или документов о легальном положении. В общей сложности за год в Комитет поступило 59 таких жалоб. В связи с этим Комитет принял решение обратиться в Верховный суд РФ с заявлением о признании частично недействующими положений приказа Минобрнауки № 32 от 22 января 2014 года об обязательном представлении родителями для зачисления ребенка в 1-й класс документа о регистрации и наличии легального положения в РФ.

27 августа 2015 года Верховный суд рассмотрел заявление Комитета «Гражданское содействие». В заседании участвовали представители Минобрнауки, Минюста и Генеральной прокуратуры. Не отрицая приведенные представителями Комитета факты нарушения прав детей на образование, они выступали против внесения каких-либо изменений в приказ, возлагая ответственность за эти нарушения исключительно на директоров школ. Верховный суд счел, что оспариваемые Комитетом положения приказа № 32 не противоречат федеральному законодательству и отказал Комитету в удовлетворении его заявления.

В то же время однозначно признать решение Верховного суда от 27 августа 2015 года поражением нельзя: процесс привлек внимание общества и прессы, в ходе процесса представителям Минобрнауки пришлось давать заверения, что оспариваемые положения приказа не дают основания для отказа в приеме детей в школы, аналогичное утверждение содержится и в решении суда.

Тем не менее, очевидно, что право беженцев на образование - при отсутствии гарантий этого права в законе «О беженцах» - в настоящее время подвергается заметной коррозии. Издание приказов № 107 от 15 февраля 2012 года и № 32 от 22 января 2014 года являются лишь катализаторами этого процесса. Приказы касаются только вопросов приема детей в 1-й класс, но после их издания детям без регистрации и документов о праве на проживание стали отказывать в приеме и в другие классы, отчислять из школ.

В сентябре 2014 года в одной из московских школ у беженки из Афганистана Х.М.Ф. потребовали представить документы о регистрации двух ее детей, обучающихся в третьем классе, предупредив, что в противном случае дети будут отчислены из школы. В то время Х.М.Ф. обжаловала в судебном порядке отказ в предоставлении временного убежища и оформить регистрацию не могла, так как никаких документов, кроме жалобы в суд, у нее не было.

Право на посещение муниципальных дошкольных учреждений (детских садов) входит в состав права на образование, гарантированного Конституцией и законом «Об образовании», но не затрагивается приказами Минобрнауки. Тем не менее, устраивать детей беженцев в детские сады в последние годы стало еще труднее. Раньше главной проблемой была нехватка мест и многолетние очереди, теперь отказывают в приеме в детский сад из-за отсутствия регистрации.

Такой отказ получила, например, беженка из Сирии М.Л., имеющая временное убежище. Она безуспешно пыталась устроить в детский сад двух детей. Комитет обратился в Департамент образования Москвы с просьбой помочь в решении этой проблемы. В ответном письме Департамента от 8 октября 2014 года приводится перечень документов, необходимых для зачисления ребенка в детский сад, где фигурирует документ о регистрации ребенка на территории Москвы.

8.2. Права признанных беженцев

Объем прав, гарантированных признанным беженцам, существенно шире, хотя число людей, наделенных этими правами частью 1 статьи 8 закона «О беженцах», очень невелико: на конец 2014 года оно составляло всего 808 человек – на всю Российскую Федерацию.

Как и в случае с правами, указанными в статье 6, не все перечисленные в статье 8 права соответствуют смыслу этого термина. Предоставление информации и услуг переводчика, оформление документов на въезд в РФ, охрана ЦВР (пункты 1, 2, 5) – не столько права беженца, сколько технические обязанности миграционной службы, связанные с работой по предоставлению убежища. Право на добровольное возвращение в страну гражданской принадлежности и выезд на место жительства в другое иностранное государство (пункты 16, 17) – не столько права, сколько естественные возможности, осуществление которых при этом зависит от иностранных государств, а не от российских властей (если исключить нелепое предположение, что, не будь этих «прав», они могли бы чинить препятствия выезду беженцев с территории РФ).

Некоторые права признанных беженцев совпадают с теми, которые предоставлены беженцам в процедуре и лицам, получившим временное убежище: это права на обеспечение проезда и провоза багажа к месту пребывания (пункт 3), на проживание и питание в ЦВР (пункт 4), медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами РФ (пункт 7), получение содействия в направлении на профессиональное переобучение и в трудоустройстве (пункт 8). В реализации этих прав беженцы нередко сталкиваются с теми же проблемами, что и беженцы в процедуре и имеющие временное убежище.

Беженка из Афганистана Г.А.З., имеющая статус беженца, в январе 2014 года попала в больницу с острым инфарктом миокарда и перенесла операцию на сердце. При выписке ей рекомендовали диспансерное наблюдение у нескольких специалистов, но в поликлинике по месту проживания, несмотря на наличие полиса ОМС, отказали в прикреплении из-за отсутствия регистрации.

Остальные права гарантированы только признанным беженцам. Назовем их:

- пользование жилым помещением, предоставляемым в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, из фонда жилья для временного поселения (пункт 6);
- работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации (пункт 9);
- социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами РФ (пункт 10);
- получение содействия в устройстве детей в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общего, профессионального и высшего образования наравне с гражданами РФ (пункт 11);
- содействие ФМС России в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве его гражданской принадлежности (пункт 12);
- обращение в территориальный орган ФМС по месту пребывания лица и членов его семьи в целях оформления проездного документа для выезда из РФ и въезда в РФ (пункт 13);
- обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории РФ или на приобретение гражданства РФ (пункт 14);

- участие в общественной деятельности наравне с гражданами России (пункт 15);
- пользование иными правами, предусмотренными законодательством РФ и международными договорами РФ, а также законодательством субъектов РФ (пункт 18).

Жилье – главная из социальных проблем беженцев. Почти все они снимают жилье, но найти хозяев, готовых сдавать жилье беженцам, особенно семейным, очень непросто: большинство жителей России относятся к беженцам с опаской и подозрительностью, к ксенофобии примешивается и страх перед полицией, которая регулярно посещает квартиры, где живут иностранцы. Оплата жилья съедает большую часть заработка беженцев, не оставляя возможности что-то отложить на покупку собственного жилья. Поэтому предусмотренная законом возможность пользования жильем из фонда для временного поселения могла бы быть важнейшим правом беженцев и серьезным достижением системы убежища в РФ, если бы эта возможность реально существовала.

Создание фонда жилья для временного поселения предусмотрено статьей 11 закона «О беженцах». Во исполнение этой статьи Правительство России разработало Положение о Фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами (постановление Правительства от 9 апреля 2001 г. N 275), и Порядок учета лиц, признанных беженцами, нуждающихся в жилых помещениях из фонда жилья для временного поселения, и предоставления им указанного жилья (приказ Минфедерации РФ от 5 октября 2001 г. N 83), однако обнаружить какие-либо признаки существования этого жилья и предоставления его беженцам, нам не удалось. В Москве и Московской области, где проживает 92 % признанных беженцев (748 из 808 человек, состоящих на учете на конец 2014 года), такое жилье определенно отсутствует. В обширных и весьма подробных ежегодных Докладах о результатах и основных направлениях деятельности ФМС России за 2012-2014 годы никаких сведений о Фонде жилья для временного поселения беженцев и его использовании нет. Остается заключить, что право пользования жильем из фонда временного поселения существует только на бумаге.

О праве беженцев всех категорий на работу мы уже говорили. О том, как реализуется право беженцев на предпринимательскую

деятельность, нам ничего не известно, жалоб на ущемление своих прав со стороны беженцев-предпринимателей к нам не поступало: либо они не сталкиваются с такими нарушениями (что представляется маловероятным), либо предпочитают решать свои проблемы, не обращаясь в правозащитные организации (что кажется более вероятным).

Реализация беженцами права на социальную помощь зависит от двух обстоятельств: вида социальной помощи и наличия и характера регистрации.

При отсутствии регистрации возможно получение лишь одного вида помощи: пенсии по возрасту или инвалидности, без каких-либо региональных доплат.

В то же время выплата пособия по безработице возможна только при наличии регистрации по месту жительства. Закон «О занятости населения в РФ» предусматривает признание безработным с назначением соответствующего пособия «по месту жительства» (пункт 2 статьи 3), но требования подтверждать место жительства документом о регистрации по месту жительства закон не содержит. Тем не менее, Служба занятости однозначно трактует это положение таким образом, и преодолеть дискриминацию безработных, не имеющих регистрации по месту жительства, в том числе в судебном порядке, пока не удалось⁴⁰.

Для получения других видов помощи в Москве и Московской области тоже требуется регистрация по месту жительства. Но, хотя с 1 января 2013 года статус беженца стал бессрочным, беженцев регистрируют только на срок действия их удостоверений (год - полтора). В связи с этим никаких социальных льгот или пособий, предусмотренных для жителей этих регионов, беженцы не получают.

Когда в семье беженца из Афганистана А.З.А. в октябре 2013 года родился ребенок, его прикрепили к одной из московских детских поликлиник и стали бесплатно выдавать детское питание. Но потом прекратили - со ссылкой на то, что у родителей нет регистрации по месту жительства. В ответ на письмо Комитета «Гражданское содействие» с просьбой возобновить выдачу детского питания ребенку из семьи беженцев, Департамент здра-

⁴⁰ Д.В.Полетаев. Отчет по проекту: «Исследование о возможностях интеграции лиц, признанных беженцами в Российской Федерации». Москва. Март 2014. С. 42-44; (http://unhcr.ru/uploads/media/doklad_ob_integracii_bezhencev_v_rossii.pdf).

воохранения г. Москвы сообщил, что в соответствии с законом г. Москвы от 23 ноября 2006 года № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве», социальная помощь предоставляется гражданам России, иностранным гражданам и лицам без гражданства, имеющим место жительства в городе Москве, при этом «место жительства устанавливается по данным органов регистрационного учета».

Дискриминация в доступе беженцев к социальным правам по признаку регистрации противоречит не только пункту 10 части 1 статьи 8 закона «О беженцах», устанавливающему равное право беженцев на получение социальной помощи с гражданами России, но и статье 19 Конституции РФ, запрещающей дискриминацию в любой форме. Однако преодолеть барьер постоянной регистрации в доступе к социальной помощи беженцам удается лишь в редких случаях.

Бывший офицер афганской армии, пожилой одинокий инвалид М.Н.А., имеющий статус беженца, обратился в Управление социальной защиты населения Дмитровского района Москвы с заявлением о выдаче ему «социальной карты москвича» (СКМ) для бесплатного пользования городским транспортом, но ему отказали со ссылкой на закон г. Москвы № 70 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей города Москвы» от 30.11.2004 года, согласно которому, правом на бесплатный проезд пользуются только пенсионеры, имеющие место жительства в г. Москве. Комитет «Гражданское содействие» обратился в Департамент социальной защиты населения г. Москвы с письмом, в котором указывал на неправомерность этого решения, так как, несмотря на отсутствие регистрации по месту жительства, местом жительства М.Н.А. в течение последних 20 лет, является именно г. Москва, и никакого иного места жительства он не имеет. В ответном письме от 15.10.2014 г. заместитель руководителя Департамента Н.Ю.Комарова сообщила, что из-за отсутствия регистрации по месту жительства в Москве М.Н.А. права на получение СКМ не имеет, тем не менее, в виде исключения принято решение предоставить ему этот вид социальной помощи.

Окрыленный этим успехом, М.Н.А. решил с помощью Комитета добиться получения и других видов социальной помощи, в которых ему было отказано: городской доплаты к маленькой социальной пенсии и путевки в санаторий для реабилитации после инсульта. На этот раз Департамент согласился – опять в

виде исключения - предоставить беженцу бесплатную путевку в санаторий, а в предоставлении городской доплаты до величины городского социального стандарта отказал. В письме указано, что доплату к пенсии до величины городского социального стандарта могут получить только пенсионеры, имеющие постоянную регистрацию в Москве не менее 10 лет (письмо от 10.12.2014 г.). Размер этого стандарта в 2014-2015 гг. составляет 12 тыс. рублей.

Жалоб на нарушение права на образование со стороны признанных беженцев в последние годы не было. На проблемы с получением проездного документа – тоже (подробнее см. главу 6 «Документы»). Не сообщали беженцы и о том, что им чинят препятствия в реализации права на участие в общественной жизни.

Право на содействие в получении сведений о родственниках, оставшихся в стране исхода, видимо, является невостребованным. Во всяком случае, сведений о том, что беженцы обращались в органы ФМС за таким содействием, в нашем распоряжении нет.

Об иных правах, отсутствующих в законе «О беженцах», но гарантированных **каждому** Конституцией РФ и другими федеральными законами, мы говорили в 1-й главе. Каких-либо прав, которые бы предоставлялись именно беженцам дополнительно к правам, установленным законом «О беженцах», федеральное и региональное законодательство не содержит. В целом законодательство РФ не рассматривает беженцев как особую, уязвимую категорию населения, нуждающуюся в специальной поддержке. Ни на федеральном, ни на региональном уровне программ, направленных на содействие в интеграции беженцев, нет.

О том, как реализуется право беженцев на обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание в РФ и гражданства России, поговорим в следующей главе.

Выводы

1. Беженцы в процедуре определения статуса (имеющие свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем) реально, хотя и не без проблем, могут воспользоваться следующими правами:

- оплата проезда в ЦВР или иное место временного пребывания,
- проживание и питание в ЦВР,
- получение полиса ОМС и медицинской помощи в соответ-

ствии с ним, лекарственной помощи в ЦВР.

2. Беженцы в процедуре определения статуса не имеют права работать и получать социальную помощь.

3. Лица, находящиеся в процедуре обращения за временным убежищем (имеющие справки о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища) не пользуются никакими правами, кроме права находиться на территории РФ.

4. Лица, получившие временное убежище, реально, хотя и не без проблем, могут воспользоваться следующими правами:

- оплата проезда в ЦВР,
- проживание и питание в ЦВР,
- получение полиса ОМС и медицинской помощи в соответствии с ним, лекарственной помощи в ЦВР,
- право работать без специального разрешения или патента.

5. Лица, получившие временное убежище, не имеют права получать социальную помощь.

6. Признанные беженцы реально могут воспользоваться следующими правами:

- оплата проезда в ЦВР или иное место временного пребывания,
- проживание и питание в ЦВР,
- получение полиса ОМС и медицинской помощи в соответствии с ним,
- работа без разрешения и патента, предпринимательство,
- получение проездного документа для выезда за рубеж,
- участие в общественной деятельности.

7. Право признанных беженцев на получение жилья из фонда временного поселения не реализуется.

8. Право признанных беженцев на социальную защиту реализуется с существенными ограничениями.

9. Гарантированное Конституцией и законом «Об образовании» каждому право на образование в последнее время подвергается ограничениям, затрагивающим все категории беженцев.

10. В целом ситуация с реализацией в России наиболее существенных социальных беженцев прав, установленных Конвенцией 1951 года, является не благополучной:

- не все категории беженцев, находящиеся в России на законном основании, в нарушение статьи 17 Конвенции, пользуются равным с гражданами РФ, правом на работу по найму,
- выполнение требования статьи 21 Конвенции о предоставлении беженцам «возможно более благоприятного положения» в

отношении предоставления жилья сводится к размещению небольшого числа беженцев в ЦВР,

- требование статьи 22 Конвенции о равном праве беженцев на начальное образование, несмотря на гарантии Конституции РФ и закона РФ «Об образовании», в последнее время подвергаются ограничениям,

- в нарушение статей 23 и 24 Конвенции, большинство беженцев, находящихся в РФ на законном основании, не имеет доступа к социальной помощи.

Законодательной власти РФ (дополнительно к рекомендациям, изложенным в главе 1)

1. Расширить права лиц, находящихся в процедуре обращения за убежищем, предоставив им право на специальные формы социальной поддержки, а также право на работу без разрешения и патента и право на получение образования в объеме, предусмотренном статьей 5 закона «Об образовании».

2. Расширить права беженцев и лиц, получивших временное убежище, предоставив им равное с гражданами России право на получение пособия по безработице, с этой целью внести соответствующие изменения в закон «О беженцах» и «О занятости населения».

Правительству РФ

1. Внести в постановление Правительства № 484 от 23 мая 1998 года, изменения, предусматривающие существенное увеличение размера единовременного денежного пособия для лиц, ходатайствующих о признании беженцем, и механизм регулярного пересмотра этого размера с учетом инфляции.

2. Принять меры к исполнению пункта 6 части 1 статьи 8, а также статьи 11 закона «О беженцах», а именно: создать фонд жилья для временного поселения беженцев и обязать ФМС России приступить к его использованию. Было бы целесообразно создать этот фонд в местах, где проживает большое число беженцев.

3. Принять меры к устранению препятствий в доступе к социальным правам лиц, признанных беженцами, из-за отсутствия регистрации по месту жительства.

4. Принять меры к устранению препятствий в доступе к образованию детей всех категорий беженцев.

Министерству здравоохранения РФ

1. В соответствии с частью 4 статьи 10 закона «О беженцах» внести в Правила обязательного медицинского страхования следующие изменения: дополнить перечень документов, на основании которых оформляются полисы ОМС документы следующих лиц: 1) обжалующих в суд решение об утрате статуса беженца, 2) обжалующих в суд решение о лишении статуса беженца 3) обжалующих решение об утрате временного убежища в ФМС России и в суд, 4) обжалующих решение о лишении временного убежища в ФМС и в суд.

ФМС России

1. Расширить сеть Центров временного размещения беженцев путем создания таких центров в столичных регионах и крупных городах, где проживает наибольшее число беженцев и имеются наилучшие возможности для их интеграции.

2. Сотрудничать с НПО в вопросах оказания помощи беженцам и лицам, получившим временное убежище, в том числе проживающим в ЦВР.

ГЛАВА 9. НАТУРАЛИЗАЦИЯ

Как уже говорилось, закон «О беженцах» гарантирует признанным беженцам право на обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории РФ или на приобретение гражданства РФ. Однако в законе «О правовом положении иностранных граждан» возможность подачи беженцами документов на вид на жительство не предусмотрена, так что реализовать свое право на получение вида на жительство беженцы, как и другие иностранцы, могут только через год после получения разрешения на временное проживание (РВП). При этом беженцы не включены в число льготных категорий иностранных граждан, которые могут подавать заявления на РВП вне квоты, а получить РВП в счет квоты у них мало шансов.

В то же время, закон «О гражданстве РФ», предоставляет беженцам более важное право – право обратиться с заявлением о приеме в гражданство России в ускоренном порядке, всего через год после получения статуса беженца (пункт «в» части 2 статьи 13 закона «О гражданстве РФ»). Однако реализация этого права представляет собой неразрешимую проблему. Беженцы годами обивают пороги органов ФМС, пытаются сдать документы на получение гражданства, а те, кому это все же удастся сделать, годами ждут решения и во многих случаях получают документы обратно.

Сотрудники территориальных органов используют разнообразные приемы для того, чтобы не дать беженцам возможности реализовать право на получение гражданства России, эти приемы можно объединить в три группы:

- многократное обнаружение реальных и мнимых ошибок в заполнении бланка заявления о предоставлении гражданства: в каждый визит в ФМС беженцу указывают на все новые ошибки, он исправляет – и ему указывают на какие-то другие, он исправляет – ему указывают на третьи – и так до бесконечности;
- истребование документов, не предусмотренных Положени-

ем о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 4 ноября 2002 года № 1325), в том числе таких, которые беженец заведомо не может представить: документы о регистрации за весь период проживания в РФ, документы об источниках дохода за весь период проживания в РФ, который у некоторых беженцев составляет 15-20 лет;

- возвращение беженцу через много месяцев документов, принятых после выполнения им многочисленных требований, вследствие обнаружения каких-то новых ошибок с предложением повторно начать процедуру сбора и представления документов, либо воспользоваться общим порядком приема в гражданство РФ: получить РВП, затем вид на жительство и через 5 лет подать документы на гражданство.

Беженец из Афганистана А.А.Б. из-за плохого знания русского языка испытывал трудности с подготовкой документов на гражданство и, по рекомендации сотрудников МС, обратился за помощью в некую фирму. Документы, подготовленные фирмой, МС возвращало ему для исправления ошибок более 10 раз. Наконец документы А.А.Б. были приняты, но спустя несколько месяцев возвращены из-за того, что в его заявлении были обнаружены две ошибки. В МС ему рекомендовали написать заявление с просьбой остановить рассмотрение его документов на гражданство, так как эти противоречия могут послужить причиной отказа в предоставлении гражданства, и тогда он не сможет ходатайствовать о предоставлении гражданства в течение двух лет. Ему пришлось написать такое заявление.

Еще один афганец А.М.Г. , получив статус беженца в 2009 году, через год обратился в МС Москвы по вопросу приобретения гражданства России. В МС ему сказали, что в Москве у него документы не примут, надо ехать в другой регион. Он поехал в Смоленскую область к другу. В тамошней миграционной службе его вновь ввели в заблуждение, сказав, что сначала надо получить РВП. Он зарегистрировался у друга, снялся с учета в МС Москвы, встал на учет в УФМС по Смоленской области, а когда наконец собрал документы на РВП, их не приняли, сославшись на то, что фактически он в Смоленской области не проживает. К этому времени срок предоставления статуса беженца у него почти истек. После обращения Комитета «Гражданское содействие» в ФМС России с письмом, где излагалась эта история, срок действия ста-

туса беженца А.М.Г. был продлен на один год. Он вновь обратился в МС Москвы, где у него опять, в нарушение пункта «в» части 2 статьи 13 закона «О гражданстве РФ», отказались принять заявление о приеме в гражданство и посоветовали собирать документы на РВП. И беженец сдался: решил подавать документы на РВП.

Афганец С.Г.Б. с женой и двумя детьми с 2013 года пытается подать документы на гражданство. Главной проблемой стало требование МС Москвы не только указать в пункте 16 заявления о предоставлении гражданства виды доходов, которые он получал в течение всего периода проживания в РФ, но и документально подтвердить получение этих доходов. Требование о документальном подтверждении доходов за весь период проживания противоречит Положению о порядке рассмотрения вопросов гражданства и невыполнимо для С.Г.Б., которому, несмотря на наличие статуса беженца с 2008 года, только в 2013 году удалось устроиться на работу легально. С.Г.Б. и Комитет «Гражданское содействие» несколько раз жаловались в ФМС России на незаконные требования МС Москвы, в июле ФМС России дало поручение МС принять у С.Г.Б. документы на гражданство, но оно не выполнено до сих пор.

Сестры Н.М. и Ф.М. из Афганистана подали документы на гражданство в МС Москвы в июне 2013 года. По закону, срок рассмотрения заявлений о приобретении гражданства РФ составляет год. Но по прошествии почти двух лет никакого решения по их заявлениям принято не было, и они подали в Бутырский районный суд г. Москвы жалобы на бездействие МС. В ходе судебного разбирательства выяснилось, что уже в сентябре 2013 года дела сестер были направлены в ФМС России, но затем 4 раза возвращались в МС для устранения недостатков. Однако никаких признаков того, что в МС эти недостатки устранялись, суд в материалах дела не обнаружил и пришел к выводу, что МС формально отнеслось к выполнению указаний ФМС. Иными словами, сотрудники МС отсылали в ФМС дела сестер, не устраняя недостатков, и тем самым провоцировали повторные возвращения этих дел в МС на доработку, то есть намеренно или по халатности затягивали принятие решений о предоставлении сестрам гражданства. 18 мая 2015 года суд признал незаконным действия МС Москвы, приведшие к нарушению сроков рассмотрения заявлений Н.М. и Ф.М. о предоставлении гражданства РФ. Но за

несколько дней до этого МС в пятый раз отправило в ФМС их документы. Если они опять не вернутся в МС, сестрам придется ждать российских паспортов еще минимум год.

В ноябре 2012 года закон «О гражданстве РФ» был дополнен главой VIII.1 (статьи 41.1-41.9), содержащей механизм натурализации лиц без гражданства из стран бывшего СССР, прибывших в РФ до 1 ноября 2002 года, то есть до вступления в силу закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ». Эти люди - «осколки империи», не сумевшие получить российского гражданства и не приобретшие гражданства стран, образовавшихся в результате распада СССР. До принятия закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» они проживали в России легально и в день вступления в силу этого закона в одночасье стали нелегалами. Среди них есть немало беженцев: армяне и члены смешанных семей из Азербайджана, грузины из Абхазии, русские из стран Центральной Азии. В течение 10 лет представители НПО призывали исправить ошибку, допущенную в 2002 году. Закон № 182 от 12.11.2012 года стал не совсем последовательной попыткой это сделать.

Огромная важность закона в том, что он открывает возможность получения гражданства беженцами, находящимся в РФ нелегально. Однако реализация этого закона идет с большим трудом, а срок действия введенных им изменений в закон «О гражданстве РФ» ограничен 1 января 2017 года.

Для получения гражданства в соответствии с этим законом, заявитель должен доказать, что является лицом без гражданства и что прибыл в РФ до 1 ноября 2002 г. Кроме того, необходимо свидетельство о рождении. Но у многих ЛБГ документов нет, их необходимо собирать, запрашивать из организаций и учреждений на территории России и за ее пределами. Это требует времени, иногда очень значительного, и усилий, на которые некоторые ЛБГ неспособны, так как среди них немало пожилых, больных, бездомных людей. Иногда по письменному запросу не удастся получить ответ, а совершать поездки для получения документов многие ЛБГ не могут из-за отсутствия удостоверений личности и средств.

Закон возлагает на территориальные органы ФМС обязанности не только по проверке и оценке доказательств, подтверждающих наличие оснований для предоставления гражданства, но также и по сбору таких доказательств (пункт «г» статьи 41.6 зако-

на «О гражданстве РФ»), то есть предусматривает активную роль органов ФМС в получении необходимых документов. Но для сотрудников ФМС такой подход к работе совершенно необычен, и они по привычке требуют, чтобы заявители сами принесли им все необходимые документы. Если заявители не в состоянии это сделать, работа с ними прекращается или затягивается на годы.

Одинокий бездомный 67-летний Х.Р. выехал из Таджикистана в 1992 году и тогда же получил в Москве паспорт гражданина СССР, несколько лет был прописан в Ленинградской области. В 2010 году при поддержке Комитета «Гражданское содействие» получил РВП для ЛБГ. В 2013 году еще до окончания срока РВП обратился в МС Москвы по вопросу получения гражданства РФ в соответствии с пунктом «а» части 1 статьи 41.1 закона «О гражданстве РФ». В августе 2013 года Х.Р. через Минюст России направил в Таджикистан запрос о высылке повторного свидетельства о рождении взамен утраченного. Но до сих пор этот документ не получен. В июне 2014 года Комитет обратился в ФМС России с просьбой помочь Х.Р. в получении повторного свидетельства о рождении. В ответ на эту просьбу ФМС России дала поручение МС Москвы принять заявление у Р.Х. на основании имеющихся документов, то есть без свидетельства о рождении. Но только в январе 2015 года, после продолжительного сопротивления, МС Москвы приняла у него заявление о предоставлении гражданства РФ. Срок рассмотрения таких заявлений составляет 6 месяцев, но решение по заявлению Х.Р. на момент составления доклада еще не принято.

Некоторые ЛБГ не имеют документов, удостоверяющих личность. В этих случаях органы ФМС должны провести процедуру установления личности, что при отсутствии документов и свидетелей является очень сложной задачей. Для ее решения необходимы способность к нестандартным решениям и готовность отвечать за них, – качества, встречающиеся довольно редко.

Армянка Т.А. проживала в Баку в семье мужа-азербайджанца, но когда муж решил развестись с ней и отобрать сына, она убежала от него с ребенком, оставив в доме мужа все документы. В Россию Т.А. приехала вместе с сыном 8 лет нелегально, МС МО отказала ей в статусе беженца, после чего Т.А. перестала заниматься легализацией, но ее сын К.А., окончив школу, взял решение этой задачи на себя. В декабре 2012 года Комитет обратился в ФМС России с просьбой предоставить Т.А. и ее сыну гражданство Рос-

сии в соответствии со статьей 41.1 закона «О гражданстве РФ». Управление по вопросам гражданства ФМС России пришло к выводу, что оснований для предоставления гражданства этой семье нет, но в апреле 2013 года поручило МС МО оказать ей содействие в легализации на территории РФ. Это предполагало установление личности А-х и предоставление им РВП для ЛБГ. Однако два года спустя МС МО вынесло заключение о том, что установить личность К.А. «не представляется возможным». Дело зашло в тупик.

По нашим сведениям, к настоящему времени получить гражданство РФ в соответствии с законом № 182 от 12.11.2012 года удалось немногим.

В числе этих немногих - престарелые беженцы из Абхазии супруги З.И. и Л.М., проживающие в РФ с 1992 года. Только в 2010 году им было предоставлено временное убежище на территории РФ. После этого они 8 раз предпринимали попытки подать документы на РВП, но получить квоту им так и не удалось. В июле 2013 года Комитет «Гражданское содействие» обратился в МС Москвы с просьбой предоставить им гражданство РФ в соответствии со статьей 41.1 закона «О гражданстве». Но только в ноябре 2014 года – во многом, благодаря исключительной энергии З.И. - супруги получили российские паспорта.

Как мы уже упоминали, закон «О беженцах» не гарантирует лицам, получившим временное убежище, права на постоянное проживание и приобретение гражданства РФ. Тем не менее, закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» позволяет обладателям временного убежища, наравне с другими категориями иностранных граждан, находящихся в РФ на законном основании, обращаться за получением РВП. Но реализовать эту возможность очень непросто.

Во-первых, если у беженцев с временным убежищем нет оснований для получения РВП вне квоты (супруги, несовершеннолетние дети, нетрудоспособные родители – граждане РФ), им надо пытаться попасть в квоту, но для густонаселенных регионов квота на выдачу РВП, ежегодно устанавливаемая Правительством РФ, обычно недостаточна, шансов получить ее у лиц, имеющих временное убежище, немного. Как мы видели на примере З.И., беженцы вынуждены многократно повторять попытки получить квоту, но упорство не гарантирует им успех, а при подаче документов на РВП (уже после получения квоты) необходимо, чтобы

срок действия свидетельства о предоставлении временного убежища был не меньше 6 месяцев, при том, что однократно временное убежище предоставляется максимум на год. А потом МС может отказать в продлении – и шанс получить РВП будет безнадежно упущен.

Во-вторых, подготовка документов для получения РВП требует значительных затрат (на нотариальный перевод и заверение документов, на оплату пошлины, медицинских исследований), которые при обращении за РВП всей семьей умножаются на количество членов семьи.

Типичный пример: семья беженцев из Афганистана с пятью детьми имеет временное убежище, жилье снимают, всю семью содержит отец, никакой социальной помощью семья не пользуется. Для такой семьи расходы на оплату пошлины и обязательных анализов составит 30-35 тыс. рублей. Это примерно столько, сколько семья платит в месяц за аренду жилья. Выкроить такую сумму из семейного бюджета многие беженцы не в состоянии.

С 1 января 2015 года к этим расходам прибавились еще и расходы на получение сертификата, подтверждающего владение русским языком, знание истории России и основ законодательства РФ. От этого освобождены только те, кто имеет документ об окончании учебного заведения в РФ.

Бесплатных курсов для беженцев по русскому языку, российской истории и основам законодательства в РФ нет. Большинство беженцев, погруженных в ежедневные заботы о хлебе насущном, не имеют ни времени, ни средств на обучение. Те из них, кто давно проживает в России, особенно – мужчины, владеют русским в объеме, необходимом для работы и элементарного общения на улице, женщины, ведущие домашнее хозяйство, обычно не знают русского языка. Об истории и законах – и говорить нечего. Самыми образованными в этом отношении являются дети, обучающиеся в школе, но они не могут быть заявителями при подаче документов на РВП. Чтобы получить сертификат, подтверждающий владение русским языком, а также знание истории и законодательства РФ, необходимо сдать экзамен, стоимость которого варьируется от 500 до 6000 рублей, а неспособным его сдать – предварительно пройти обучение на платных курсах.

В-третьих, желающему подать документы на РВП придется преодолеть многочисленные бюрократические барьеры. В Москве и Московской области, вопреки всем регламентам, в отде-

лы МС, принимающие документы на РВП, вид на жительство и гражданство, стоят огромные очереди. Чтобы попасть на прием, люди вынуждены занимать очередь чуть свет, часами стоять на улице в любую погоду. В некоторых местах очереди носят многодневный характер, ведется переключка, те, у кого есть возможность, чтобы не пропустить свою очередь, ночуют в машинах.

При этом, как и в случае с подачей документов на гражданство, заявителям приходится приходить в МС по многу раз, чтобы выслушивать все новые и новые требования, касающиеся заполнения бланка заявления и прилагаемых документов. При этом процесс подачи документов существенно упрощается, если заявитель обратится в расположенную обычно неподалеку от офиса МС фирму, которая оказывает платные (и совсем не дешевые) услуги по оформлению документов, или найдет иной способ «заинтересовать» сотрудников МС.

Осенью 2014 года беженец из Республики Конго Н.М.Т., получивший временное убежище, неоднократно предпринимал попытки подать в отдел УФМС Мытищинского района Московской области документы на получение РВП вне квоты (как отец несовершеннолетнего ребенка, гражданина РФ), но ему под различными предложениями отказывали.

Сначала у него не приняли документы, указав на некоторые ошибки в заявлении. В Комитете «Гражданское содействие» ему помогли исправить эти ошибки, но сотрудники МС нашли в заявлении новые недочеты и послали исправлять их в расположенную поблизости организацию под названием «Уполномоченное агентство ФГУП ПВС ФМС России», где за услуги с него взяли 2000 руб. В следующий раз от него потребовали принести выписку из домовой книги с данными о прописке его ребенка и справку с места работы. Когда он привез эти документы, ему сказали, что еще нужна трудовая книжка или договор. Истребование всех этих документов не предусмотрено Административным регламентом предоставления ФМС государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации (утв. приказом ФМС России от 22.04.2013 N 214). Посетители МС, с которыми Н.М.Т. поделился своими проблемами, сказали ему, что его будут гонять до тех пор, пока он не пойдет в вышеупомянутое ФГУП, где за 30 тысяч рублей оказывают услуги по оформлению РВП.

Комитет «Гражданское содействие» изложил все эти обстоя-

тельства в жалобе в ФМС России, и оттуда было направлено поручение МС МО принять у Н.М.Т. документы. Тем временем, закончился год, истек срок действия сертификата об отсутствии ВИЧ, который необходимо прилагать к заявлению о предоставлении РВП, и Н.М.Т. пришлось повторно получать и оплачивать этот документ. С начала 2015 года вступило в действие требование о представлении вместе с заявлением об РВП сертификата о знании русского языка, истории и законодательства России. Н.М.Т. свободно владеет русским языком, тем не менее, для сдачи экзамена ему пришлось предварительно пройти обучение на коротких курсах, за обучение и экзамен с него взяли 9600 рублей. Только в марте 2015 года в сопровождении сотрудника Комитета Н.М.Т. сдал документы на РВП.

Но история на этом не закончилась. В сентябре 2015 года, то есть через 6 месяцев, отведенных законом на принятие решения о предоставлении РВП, Н.М.Т. пришел в Мытищинский отдел ФМС, чтобы ему в свидетельство о предоставлении временного убежища проставили штамп о получении РВП. Вместо этого сотрудник МС сообщил, что ему «не нравится» представленный им полгода назад сертификат об отсутствии ВИЧ и он предлагает ему либо немедленно подавать документы на РВП повторно, либо получить отказ и обращаться за РВП через год.

Помимо прочего, сотрудники отделов ФМС, принимающих документы на РВП, воспринимают беженцев как обычных иностранцев, с которыми они постоянно имеют дело, не понимают особенностей их положения и работы с ними. Поэтому от беженцев и обладателей временного убежища часто требуют таких документов, которые они – в силу их положения – не могут представить: справки об отсутствии судимости в стране происхождения и другие документы, получение которых невозможно без обращения в посольство этой страны.

Пока беженцы пытаются выполнять все эти требования, медицинские документы устаревают, и их приходится получать вновь, или заканчивается срок предоставления временного убежища, - и беженец утрачивает возможность подать документы на РВП.

Так случилось, например, с семьей беженки из Афганистана С.А.М, получившей временное убежище. В семье 7 человек, в том числе 5 детей. Собрать деньги на расходы, связанные с подачей документов на РВП семья была не в состоянии, и Комитет «Граж-

данское содействие» оказал ей на эти цели довольно значительную материальную помощь. Квоту на РВП семья С.А.М. смогла получить, но процесс подачи документов, как обычно, затянулся, медицинские документы беженцев устарели, срок временного убежища подошел к концу, и воспользоваться квотой на РВП семья не смогла.

Если же обладателям временного убежища все же удастся подать документы на РВП и получить его, то перед ними встают новые проблемы.

Получение РВП МС может счесть основанием для отказа в продлении временного убежища, что будет означать утрату беженцем защиты от высылки.

Через год после получения РВП можно подать документы на получение вида на жительство. Если с получением РВП беженец не утратит убежище, то безусловно утратит его после получения вида на жительство – в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 9 (утрата статуса беженца) или в соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 12 (утрата временного убежища).

Согласно пункту 7 части 1 статьи 7 и пункту 7 части 1 статьи 9 закона «О правовом положении иностранных граждан», РВП и вид на жительство могут быть аннулированы в случае, если иностранный гражданин в течение года 2 и более раза привлекался к ответственности за совершение административного правонарушения «связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан в РФ или порядка осуществления ими трудовой деятельности», либо «связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ». При этом серьезность правонарушений не имеет никакого значения, так что потерять РВП и вид на жительство можно и в результате привлечения к административной ответственности за организацию или участие в несанкционированном публичном мероприятии, и за «появление в общественном месте с состоянием алкогольного опьянения», и за «самовольное прекращение работы как средство разрешения трудового спора», и за «нарушение правил поведения зрителей на спортивных мероприятиях», и за многое другое.

Риск высылки для беженцев, утративших статус с получением РВП или вида на жительство, многократно возрастает, если беженец в стране происхождения объявлен в розыск. Эта ситуация особенно характерна для беженцев из стран Центральной Азии.

Русский житель Узбекистана П.А.В. уехал в Россию из-за преследований за то, что отказался дать ложные показания против своего работодателя. Власти Узбекистана объявили его в международный розыск. В России П.А.В. обзавелся семьей, получил временное убежище, через год - РВП, в 2012 году - вид на жительство и в связи с этим утратил временное убежище. Теперь при каждом контакте с полицией, которые у него время от времени возникают как у владельца автомобиля, он оказывается под угрозой экстрадиции в Узбекистан, и Комитету «Гражданское содействие» приходится «отбивать» его у полиции. Кроме того, из-за объявления в розыск, у П.А.В. не принимают заявление о приобретении гражданства РФ.

Для нетрудоспособных обладателей временного убежища, проживающих в ЦВР, как например, упоминавшаяся выше Н.Г-ни, утрата статуса повлечет за собой потерю права на проживание и питание в ЦВР и голодную смерть на улице, так как лица, получившие РВП, не пользуются в РФ никакими видами социальной помощи.

Кроме того, нетрудоспособным беженцам, получившим РВП, крайне трудно сохранить его и двигаться дальше – к виду на жительство и гражданству, так как для этого надо ежегодно документально подтверждать свои доходы в размере не ниже прожиточного минимума, установленного в данном регионе. На пенсионеров и инвалидов это требование не распространяется, но с временным убежищем в РФ не оформляют инвалидность и не назначают пенсию, а без документов, подтверждающих статус пенсионера или инвалида воспользоваться этой льготой невозможно.

Даже трудоспособным беженцам со статусом или временным убежищем часто бывает трудно подтвердить свои доходы, поскольку, как мы уже говорили, большинство из них не может трудоустроиться с соблюдением всех необходимых формальностей.

Таким образом, натурализация беженцев в общем порядке, через РВП и вид на жительство, не является механизмом, соответствующим специфике положения признанных беженцев и лиц, получивших временное убежище. Они нуждаются в создании специальных механизмов или льготных условий в общем порядке натурализации в РФ.

Выводы

1. Право признанных беженцев на приобретение гражданства РФ в соответствии с пунктом «в» части 2 статьи 13 закона «О

гражданстве» практически не реализуется из-за необъяснимого противодействия со стороны аппарата органов ФМС России.

2. Право беженцев из стран бывшего СССР, не имеющих гражданства, на приобретение гражданства РФ в соответствии с частью 1 статьи 41.1 закона «О гражданстве РФ» реализуется частично и с большими проблемами – из-за неподготовленности аппарата органов ФМС к этой работе.

3. Натурализация лиц, получивших временное убежище, через получение РВП и вида на жительство крайне затруднена из-за несоответствия этих механизмов специфике положения беженцев и коррупции.

Рекомендации

Законодательной власти

1. В соответствии с пунктом 14 части 1 статьи 8 закона «О беженцах» внести в статью 8 закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» дополнение о возможности обращения с заявлением о предоставлении вида на жительство на основании удостоверения беженца.

2. Исключить из статьи 3 закона «О внесении изменений в федеральный закон РФ «О гражданстве РФ» № 182 от 12.11.2012 г. пункт 2 о том, что положения главы VIII.1 закона «О гражданстве РФ» применяются до 1 января 2017 года.

3. Внести в статью 6 закона «О правовом положении иностранных граждан» дополнения, предусматривающие упрощенный порядок получения РВП лицами, имеющими статус беженца и временное убежище, учитывающий особенности их положения (вне квоты, без представления документов, требующих обращения в посольство страны происхождения, без предъявления сертификата о знании русского языка, истории и основ законодательства РФ, более короткий срок рассмотрения, льготы по оплате расходов).

ФМС России

1. Обеспечить реализацию права признанных беженцев на приобретение гражданства РФ в соответствии с пунктом «в» части 2 статьи 13 закона «О гражданстве». Руководителей территориальных органов ФМС России, саботирующих исполнение закона, привлекать к ответственности.

2. Интенсифицировать работу по исполнению территориальными органами ФМС России требований главы VIII.1 закона «О гражданстве РФ», с этой целью: направить в территориальные органы методические рекомендации по исполнению этой главы, организовать тренинги для сотрудников ФМС соответствующих подразделений.

3. Принять меры к искоренению коррупции в подразделениях ФМС, отвечающих за работу по предоставлению РВП, видов на жительство и гражданства РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мы постарались с возможной тщательностью описать каждый из элементов системы убежища в России в сравнении со стандартами Конвенции о статусе беженцев 1951 года: законодательство, доступ к процедуре обращения за убежищем, саму процедуру, то, как принимаются решения об утрате и лишении статуса, как происходит обжалование решений по убежищу, как действует основополагающий для системы убежища принцип невысылки, как реализуются на практике права, которые предоставляет беженцам российское законодательство. Каждому из элементов системы убежища мы посвятили отдельную главу, в конце каждой главы подводили итоги и высказывали предложения по устранению отмеченных нами проблем. Остается лишь сделать общий вывод, то есть ответить на главный вопрос: соблюдает Россия Конвенцию 1951 года или нет?

Что значит – соблюдать Конвенцию? Это значит: принимать беженцев, предоставлять им убежище. Чтобы принимать беженцев, надо с помощью специальной процедуры определить, кто беженец, а кто – нет. Для этого надо, чтобы беженец мог получить доступ к процедуре определения статуса беженца и чтобы она была справедливой, а на случай ошибки - надо, чтобы процедура обжалования была эффективной.

Отвечает наша система убежища этим требованиям? – Можно сказать с полной определенностью, что не отвечает.

Соблюдение Конвенции также означает предоставление беженцам тех прав, которые она гарантирует. Отвечает наша система убежища этому требованию? – Отвечает, но лишь в небольшой степени.

Кроме того, Конвенция подразумевает строгое соблюдение принципа невысылки беженцев - независимо от их правового положения - в страну, где им угрожает опасность. Соблюдается ли в России этот принцип? – Соблюдается, но лишь частично,

о строгом и безусловном соблюдении этого принципа говорить невозможно.

Так что же – существует в России система убежища или нет?

Ответим на него с помощью сравнения. Система убежища в РФ напоминает огромный пустой небоскреб, где есть очень важный комендант, обслуживающий персонал, суровая, хорошо вооруженная охрана на входе, которая почти никого не пропускает, где также есть все, минимально необходимое для жизни, – но люди живут лишь на одном этаже. Иногда кому-то из тех, кто толпится у главного входа, удастся договориться с охранниками и войти с черного хода. Но большинство, устав от бесплодных попыток прорваться в здание, уходят восвояси.

Иными словами, система убежища в РФ существует, но работает только по команде сверху или на условиях коррупции.

А разве 300 тысяч украинских беженцев, получивших убежище, не опровергают это сравнение?

К сожалению, только подтверждают его. Эти люди получили убежище не потому, что у нас есть действующая система убежища, а потому что руководство страны, исходя из политических соображений, решило их принять. Система же, привыкшая к исполнению декоративных функций, с приемом украинских беженцев справиться не смогла: роль органов ФМС в основном свелась к выдаче удостоверений.

Может быть, на исполнение требований Конвенции 1951 года у России просто нет средств? Но расходы на прием беженцев при нынешних зарплатах сотрудников ФМС и объеме прав беженцев, предусмотренных действующим законом, эти расходы ничтожны. Даже при существенном увеличении они были бы несравнимы с затратами на решение проблем, вызванных украинским кризисом.

Тогда, может быть, дело в том, что плох наш закон «О беженцах»? Как мы видели, у него действительно есть недостатки. Но, если сравнить его с другими элементами системы убежища в России, то он – лучшее, что в ней есть.

Беда в том, что в том небоскребе закон не является реальным регулятором системы, а служит лишь формальным прикрытием для других регуляторов: властных установок и коррупции.

Программа мониторинга гражданского процесса***Вводные положения***

Судебная защита признается универсальным способом восстановления нарушенного права. Данный факт означает, что суды призваны, в том числе, осуществлять контроль над деятельностью учреждений исполнительной власти, их представителей, к которым относятся органы миграционной службы, их служащие. Таким образом, ищущие убежища лица вправе оспаривать в судебном порядке действия (бездействия) или решения миграционных органов и их сотрудников, принятые по результатам рассмотрения заявлений об определении статуса иностранного гражданина (лица без гражданства) на территории Российской Федерации.

Главной особенностью судебного разрешения любого правового конфликта выступает следование субъектов разбирательства, включая суд, определенным в законе процессуальным правилам, что гарантирует достижение цели гражданского судопроизводства – защиту прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и государства. При этом деятельность суда не ограничена соблюдением установлений закона; она предполагает и создание условий для правильного и своевременного рассмотрения дела.

Специфика судебной роли в гражданском процессе обусловлена его стадиями. Можно выделить обязательные и факультативные стадии, которые имеют свои особенности. Причем цель гражданского судопроизводства будет достигнута только в том случае, если надлежаще решены задачи каждой стадии, имевшей место при рассмотрении конкретного дела. В связи с этим, мониторинг разрешения судами заявлений лиц, ищущих убежища, об оспаривании действий (бездействия) или решений органов миграционной службы целесообразно проводить по стадиям гражданского процесса.

Напомним, обязательными стадиями гражданского судопроизводства признаются стадия возбуждения гражданского дела, стадия подготовки дела к судебному разбирательству, стадия судебного разбирательства.

К факультативным стадиям гражданского процесса относятся стадия апелляционного пересмотра судебных актов, стадия кассационного обжалования, стадия проверки судебных актов в порядке надзора, стадия пересмотра судебных актов по вновь открывшимся или новым обстоятельствам, стадия исполнительного производства.

Обычно, заявление лица, ищущего убежища, об оспаривании действий (бездействия) или решений миграционных органов проходит стадию возбуждения гражданского дела, стадию подготовки дела к судебному разбирательству, стадию судебного разбирательства, стадию апелляционного пересмотра судебных актов.

Поэтому программа настоящего мониторинга будет ориентировать работников, которые его проводят, на отличительные черты перечисленных стадий гражданского судопроизводства с точки зрения их реализации для достижения цели судебного разбирательства.

Мониторинг на стадии возбуждения гражданского дела

Стадия возбуждения гражданского дела является первой стадией судопроизводства в суде первой инстанции. Основанием возникновения отношений на данной стадии выступает подача заинтересованным лицом заявления в суд. Поступившее заявление об оспаривании действий (бездействия) или решения миграционного органа должно быть изучено судом для решения вопроса о возможности (невозможности) возбуждения гражданского дела. Таким образом, целью данной стадии выступает проверка оснований, позволяющих возбудить дело в суде либо препятствующих этому. Для достижения указанной цели суду необходимо решить следующие задачи:

- о подведомственности дела судам общей юрисдикции;
- о подсудности дела данному суду (судье);
- о наличии (отсутствии) препятствий для возбуждения гражданского дела. Отметим, что обстоятельствами, препятствующими возбуждению гражданского дела, являются лишь такие

недостатки заявления, которые не могут быть устранены на последующих стадиях гражданского процесса.

Выводы суда по результатам решения названных задач должны получить надлежащее процессуальное оформление в судебном определении. Таких определений на данной стадии может быть четыре (суд, как правило, выносит какое-либо одно определение):

- определение о принятии заявления к производству суда и возбуждении гражданского дела;
- определение об отказе в принятии заявления;
- определение о возвращении заявления;
- определение об оставлении заявления без движения.

Не стоит забывать, что стадия возбуждения гражданского дела протекает без участия заявителя и других заинтересованных лиц; все вопросы, возникающие на стадии, решаются судом самостоятельно. Поэтому основное внимание работника, осуществляющего мониторинг на стадии возбуждения гражданского дела, должно быть обращено к судебным определениям, принимаемым на данной стадии. При этом необходимо обращать внимание на следующие обстоятельства.

Определение о принятии заявления к производству и возбуждении гражданского дела, как правило, не направляется заявителю и иным заинтересованным лицам; оно находится в материалах дела и констатирует факт перехода дела в следующую стадию разбирательства. Таким образом, достаточно лишь проверить наличие такого акта в материалах дела.

Определение об отказе в принятии заявления препятствует не только переходу дела в следующую стадию процесса, но и повторному обращению в суд с заявлением к тому же миграционному органу с аналогичными требованиями. При этом отказ в принятии заявления возможен только по основаниям, исчерпывающим образом перечисленным в статье 134 ГПК РФ, и должен быть мотивирован судом. Кроме того, данное определение в течение пяти дней с момента поступления заявления в суд направляется заявителю по указанному в заявлении адресу. Следовательно, при оценке определения об отказе в принятии заявления необходимо:

- сравнить основания, указанные в законе и позволяющие отказать в принятии заявления (статья 134 ГПК РФ), с основаниями, на которые сослался суд в определении;

- проверить, разъяснил ли суд в определении причины, которые побудили его отказать в принятии заявления, либо ограничился ссылкой на норму закона;
- выяснить, направил ли суд заявителю копию определения в установленный срок.

Определение о возвращении заявления препятствует переходу дела в следующую стадию процесса, но не исключает возможности повторного обращения в суд с заявлением к тому же миграционному органу с аналогичными требованиями после устранения отмеченных судом недостатков. Возвращение заявления возможно лишь по основаниям, исчерпывающим образом перечисленным в статье 135 ГПК РФ, либо в связи с неустранением заявителем замечаний суда относительно формы и содержания заявления (статья 136 ГПК РФ). Такое определение также должно быть мотивировано судом и направлено заявителю в течение пяти дней с момента поступления заявления в суд. Кроме того, в определении должно быть указано, как заявитель может устранить обстоятельства, препятствующие возбуждению дела (что ему необходимо для этого сделать). Следовательно, оценивая определение о возвращении заявления необходимо:

- сравнить основания, указанные в законе и позволяющие вернуть заявление (статьи 135, 136 (часть 2) ГПК РФ), с основаниями, на которые сослался суд в определении;
- проверить, разъяснил ли суд в определении причины, которые побудили его вернуть заявление, либо ограничился ссылкой на норму закона;
- отметить, указал ли суд заявителю конкретные действия, которые ему следует совершить для устранения недостатков, что позволит, при повторном обращении, возбудить дело в суде;
- выяснить, направил ли суд заявителю копию определения в установленный срок.

Определение об оставлении заявления без движения свидетельствует о несоблюдении заявителем требований закона к форме и содержанию заявления (статьи 131 и 132 ГПК РФ). В связи с этим суд обязан указать в этом определении конкретные нарушения формы и (или) содержания заявления, допущенные заявителем; привести четкие указания, которые следует выполнить заявителю для устранения выявленных недостатков заявления; предоставить срок (разумный) для устранения недостатков; направить копию определения заявителю. Следует отметить, что

закон не устанавливает срок, в течение которого определение об оставлении заявления без движения должно направляться заявителю. Видимо, оно подлежит направлению заявителю в течение пяти дней с момента поступления заявления в суд. Определение об оставлении заявления без движения препятствует дальнейшему движению дела, однако выполнение перечисленных в нем указаний суда позволяет признать заявление поданным в день его первоначального поступления в суд. В противном случае, заявление возвращается заявителю на основании судебного определения. Следовательно, при оценке определения об оставлении заявления без движения необходимо:

- сравнить указанные в законе основания, позволяющие оставить заявление без движения (статья 136 ГПК РФ), с основаниями, на которые сослался суд в определении;
- проверить, разъяснил ли суд в определении причины, которые побудили его оставить заявление без движения, либо ограничился ссылкой на норму закона;
- отметить, указал ли суд заявителю конкретные действия, которые ему следует совершить для устранения недостатков заявления;
- выявить, предоставил ли суд заявителю разумный срок для устранения недостатков;
- выяснить, направил ли суд заявителю копию определения.

Мониторинг на стадии подготовки дела к судебному разбирательству

Стадия подготовки дела к судебному разбирательству является второй стадией процесса в суде первой инстанции; она проводится в обязательном порядке по каждому гражданскому делу. Основанием возникновения отношений на данной стадии выступает вынесение судом определения о принятии заявления к производству суда и возбуждении дела. После этого суд выносит определение о подготовке дела к судебному разбирательству и указывает действия, которые необходимо совершить участникам процесса для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела, и сроки совершения таких действий (названные действия должны быть направлены на достижение цели стадии посредством решения задач стадии).

Цель рассматриваемой стадии – подготовить дело к рассмотрению по существу. Для этого суду, с учетом мнения участников процесса, необходимо решить следующие основные задачи:

- определить характер возникших между заявителем и миграционным органом отношений;
- определить подлежащие применению нормы материального права;
- определить обстоятельства, имеющие значение для дела;
- разрешить вопрос о субъектном составе участников процесса;
- распределить бремя доказывания (учитывая при этом специальное правило, согласно которому законность оспариваемого действия (бездействия) или решения доказывается органом миграционной службы);
- разрешить вопрос о необходимости (отсутствии таковой) в оказании участникам процесса помощи в получении доказательств.

Таким образом, перечисленные задачи должны быть отражены в определении суда о подготовке дела к судебному разбирательству; в нем должно быть предложено участникам процесса подготовиться к решению указанных задач при проведении подготовки в суде.

Учитывая содержание определения, оно должно направляться участникам процесса с таким расчетом, чтобы они имели реальную возможность совершить указанные судом действия к моменту проведения подготовки дела непосредственно в суде.

Подготовка дела к судебному разбирательству проводится судей совместно с лицами, участвующими в деле. В связи с этим, участники процесса должны быть надлежащим образом извещены о времени и месте проведения подготовки.

При подготовке дела к судебному разбирательству суд обязан разъяснить участникам процесса их процессуальные права и обязанности. Учитывая, что при оспаривании действий (бездействия) или решений миграционных органов в деле принимают участие, как правило, иностранные граждане, суд обязан выяснить степень их владения русским языком (она должна быть достаточной для того, чтобы человек мог реализовать свои процессуальные права) и, если уровень недостаточен, обеспечить участие в процессе переводчика.

Суд обязан обеспечить участникам процесса равные возможности в реализации их прав и исполнении обязанностей.

Основные действия участников процесса и суда на стадии подготовки дела к судебному разбирательству перечислены в статьях 149 – 150 ГПК РФ. В любом случае, они должны сводиться к решению названных задач стадии.

Стадия подготовки дела к судебному разбирательству завершается вынесением судом определения о назначении дела к рассмотрению по существу, в котором указывается, каким образом решены задачи стадии (то есть, какие нормы будут применены при рассмотрении дела, какие обстоятельства подлежат доказыванию, кто какое обстоятельство доказывает), а также время и место рассмотрения дела по существу.

Определение о назначении дела к судебному разбирательству, учитывая его содержание, должно вручаться участникам процесса.

На стадии подготовки дела к судебному разбирательству ведется протокол судебного заседания, в котором должны быть отражены все действия, совершенные судом, участниками процесса. Протокол должен быть составлен в течение трех дней после проведения подготовки.

Таким образом, работник, осуществляющий мониторинг на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, должен обращать внимание на следующие обстоятельства:

- было ли вынесено судом определение о подготовке дела к судебному разбирательству, соответствует ли его содержание цели и задачам стадии, направлялось ли оно судом заявителю, в какой срок;

- была ли обеспечена участникам процесса возможность надлежаще подготовиться к участию в рассматриваемой стадии, имея в виду срок направления определения и время проведения подготовки непосредственно в суде;

- проводилась ли подготовка дела к судебному разбирательству с учетом ее цели и задач или она была исчерпана лишь выбором времени рассмотрения дела по существу (что недопустимо);

- проводилась ли подготовка к судебному разбирательству с участием заинтересованных лиц, извещались ли они о времени и месте проведения подготовки;

- проводилась ли подготовка к судебному разбирательству судьей (а не его помощником, секретарем);

- были ли судом разъяснены участникам процесса их права и обязанности, включая право заявителя пользоваться услугами переводчика, обеспечил ли суд участие переводчика, если его участие было необходимо;
- обеспечил ли суд участвующим в деле лицам равные возможности в реализации прав и исполнении обязанностей;
- была ли достигнута цель стадии, решены ли задачи стадии, получили ли они оформление в судебном определении;
- соответствует ли содержание определения о назначении дела к судебному разбирательству цели и задачам стадии;
- вручена ли копия определения о назначении дела к судебному разбирательству лицам, участвующим в деле;
- велся ли протокол судебного заседания, соответствует ли его содержание действиям, которые были совершены судом и участниками процесса при подготовке, в какой срок он изготовлен.

Мониторинг на стадии судебного разбирательства

Стадия судебного разбирательства является завершающей стадией процесса в суде первой инстанции. Цель рассматриваемой стадии – разрешить дело по существу, определив права и обязанности участников процесса. Достижение этой цели предполагает исследование судом совместно с участниками процесса доказательств, а также их оценку судом на предмет подтверждения (опровержения) имеющих для дела обстоятельств.

Судебное разбирательство осуществляется в судебном заседании. Участники процесса должны быть надлежащим образом извещены о времени и месте его проведения.

В судебном заседании суд обязан разъяснить участникам процесса их процессуальные права и обязанности, в том числе право заявителя пользоваться услугами переводчика, и обеспечить участие переводчика в процессе, если это необходимо.

Суд обязан обеспечить участникам процесса равные возможности в реализации их прав и исполнении обязанностей, включая возможность выступить в прениях сторон.

Основное внимание на данной стадии должно быть уделено процессу представления и исследования доказательств. Любой

отказ суда в признании тех или иных сведений в качестве доказательства либо приобщении соответствующих средств доказывания к материалам дела должен быть оформлен мотивированным определением (оно может быть в виде отдельного документа либо отражено в протоколе судебного заседания). Отсутствие такого определения не позволяет признать отказ соответствующим закону (часто бывает, что судья, посмотрев представленные участником процесса документы, отдает их обратно со словами, например: «Нам они не нужны, оставьте себе»). Подобное поведение судьи недопустимо, а участник вряд ли сможет впоследствии убедить вышестоящую инстанцию принять эти документы и исследовать их в качестве доказательств).

Судебное разбирательство происходит устно. Данный принцип должен реализовываться и при исследовании доказательств. Сказанное означает, что суд обязан оглашать содержание имеющихся в материалах дела документов, чтобы участники процесса могли пояснить те или иные сведения суду либо сформулировать и задать вопросы оппоненту. Нередко судьи при исследовании доказательств ограничиваются перечислением номеров листов дела, на которых находится тот или иной документ. Подобный подход вряд ли можно признать допустимым; в этом случае принцип устности судебного разбирательства не будет реализован, что, очевидно, скажется на итоговом решении.

Стадия судебного разбирательства завершается вынесением, как правило, решения. Суд принимает решение в совещательной комнате. В решении должны быть отражены позиция заявителя по делу (ключевые доводы) и возражения миграционного органа, дана им оценка с точки зрения исследованных в процессе разбирательства доказательств, сделан вывод об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований, разъяснены срок, а также порядок обжалования решения.

Суд обязан огласить в том же процессе, как минимум, резолютивную часть решения (вывод по делу), а мотивированное решение составить в течение пяти дней. Мотивированное решение должно содержать дату его составления, поскольку именно она является отправной точкой при исчислении срока, предоставленного для подачи апелляционной жалобы.

После оглашения решения суд обязан разъяснить, когда

участники процесса будут иметь возможность ознакомиться с мотивированным решением суда.

В случае если заявитель не участвовал в заседании, ему должна быть направлена копия мотивированного решения, заверенная надлежащим образом.

На стадии судебного разбирательства ведется протокол судебного заседания, в котором фиксируются все существенные сведения, описывающие ход судебного процесса. Протокол должен быть составлен не позднее, чем через три дня после судебного разбирательства.

➤ Таким образом, при мониторинге на стадии судебного разбирательства следует обращать внимание на следующие обстоятельства:

➤ были ли участники процесса извещены о времени и месте судебного разбирательства;

➤ были ли судом разъяснены участникам процесса их права и обязанности, включая право заявителя пользоваться услугами переводчика, обеспечил ли суд участие переводчика, если его участие было необходимо;

➤ обеспечил ли суд участникам процесса равные возможности в реализации их прав и исполнении обязанностей, включая возможность выступить в прениях сторон;

➤ оформлял ли суд отказы (если таковые имелись) по вопросам доказательств судебными определениями;

➤ был ли в процессе исследования доказательств реализован принцип устности;

➤ удалялся ли суд в совещательную комнату для вынесения решения;

➤ разъяснил ли суд участникам, когда будет изготовлено мотивированное решение, было ли оно изготовлено в указанный судьей срок;

➤ содержит ли решение дату его изготовления в окончательной (мотивированной) форме;

➤ соответствует ли содержание решения требованиям законодательства (статья 198 ГПК РФ);

➤ направлял ли суд заявителю, который не принимал участия в заседании суда, заверенную копию мотивированного решения;

➤ велся ли протокол судебного заседания, отражены ли в нем все существенные сведения о процессе, в какой срок был изготовлен протокол.

Мониторинг на стадии апелляционного пересмотра судебных актов

Стадия апелляционного пересмотра судебных актов служит для устранения судебных ошибок. Цель данной стадии – проверить законность и обоснованность не вступившего в законную силу решения (определения) суда путем повторного рассмотрения дела. Достижение этой цели предполагает определение судом апелляционной инстанции норм материального права, подлежащих применению к возникшим между заявителем и миграционным органом отношениям, а также имеющих значение для дела обстоятельств; исследование совместно с участниками процесса имеющихся и вновь представленных доказательств и их оценку на предмет подтверждения (опровержения) обстоятельств дела.

Разбирательство в суде апелляционной инстанции осуществляется в судебном заседании по правилам производства в суде первой инстанции с учетом некоторых особенностей. К числу наиболее значимых исключений относится правило о представлении доказательств, суть которого сводится к возможности представлять в суд апелляционной инстанции лишь те доказательства, которые участник процесса по объективным причинам не мог представить в суд первой инстанции. Решение этого вопроса оформляется определением судебной коллегии.

Кроме того, проверка законности и обоснованности большинства определений суда (в том числе об отказе в принятии заявления, о возвращении заявления, об оставлении заявления без движения) происходит без извещения участников процесса. Поэтому в подобных случаях оценке подлежат акты суда апелляционной инстанции, принятые по результатам проверки, копии которых должны направляться участникам процесса.

Таким образом, при мониторинге на стадии апелляционного пересмотра судебных актов необходимо обращать внимание, как правило, на описанные обстоятельства стадии судебного разбирательства.

Заключительные положения

Перечисленные в настоящей программе мониторинга правила рассмотрения заявлений лиц, ищущих убежища, на действия (бездействие), решения миграционных органов следует признать

основными. Помимо них могут быть выделены также другие обстоятельства, анализ которых позволит определить качество состоявшегося судебного разбирательства. Однако описать все аспекты процесса не представляется возможным, поскольку уровень работы суда складывается из множества составляющих (не только нормативно установленных), присущих каждому конкретному делу. В связи с этим, стоит комплексно подходить к осуществлению мониторинга судебных процессов, опираясь при этом на содержание настоящей программы.

Дневник наблюдателя

Уважаемый наблюдатель!

Судебный мониторинг - это один из инструментов по исследованию практики применения судами общей юрисдикции национальных законов и международных норм при отправлении правосудия по гражданским делам. С помощью данного инструмента Комитет «Гражданское содействие» в рамках проекта «Россия как страна убежища» изучает соблюдение права на судебную защиту лиц, обратившихся за убежищем. Российские суды призваны в том числе осуществлять контроль над деятельностью учреждений исполнительной власти, их представителей, к которым относятся органы миграционной службы, их служащие. Таким образом, ищущие убежища лица вправе оспаривать в судебном порядке действия (бездействие) или решения миграционных органов и их сотрудников, принятые по результатам рассмотрения заявлений о признании беженцем или предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации.

Дневник наблюдения состоит из следующих разделов: краткого глоссария терминов, используемых в гражданском процессуальном праве - необходимого минимума для качественного заполнения опросной части дневника, кодекса поведения наблюдателя, инструкции и опросной части, состоящей из трех блоков: «Общая часть», «Доступность и открытость судебного процесса», «Отправление правосудия».

Блок «Общая часть» - ряд вопросов, которые возможно заполнить еще до того как Вы собираетесь попасть в суд и уже получили задание от координатора исследовательской группы, либо на первых стадиях процесса до основного разбирательства по существу дела в результате наведения справок у заявителя, его представителя или главного монитора.

Блок «Доступность и открытость судебного процесса» - ряд

вопросов, которые Вы заполняете по мере следования в зал/кабинет судебного заседания. Вопросы в этом блоке помещены в специальные таблицы.

Блок «Доступность и открытость судебного процесса» - ряд вопросов, требующий усиленной концентрации наблюдателя во время самого судебного процесса и точного заполнения.

Блоки «Общая часть» и «Отправление правосудия» частично заполняются наблюдателем либо главой мониторинговой группы.

К каждому блоку есть комментарии по их заполнению – обратите на них внимание!

Обычно заявление лица, ищущего убежища, об оспаривании действий (бездействия) или решений миграционных органов проходит несколько стадий: стадию возбуждения гражданского дела, стадию подготовки дела к судебному разбирательству, стадию судебного разбирательства, стадию пересмотра судебных актов (например, в апелляционной инстанции). Прежде чем приступить к наблюдению, уточните у главного монитора, какова стадия того дела, на слушание которого Вы отправляетесь. В зависимости от этого заполняйте соответствующие графы анкеты.

Краткий глоссарий терминов

Возбуждение гражданского дела - стадия судопроизводства в суде первой инстанции, выраженная в подаче заинтересованным лицом заявления в суд об оспаривании действий (бездействия) или решения миграционного органа, которое должно быть изучено судом для решения вопроса о том, имеются ли основания, позволяющие возбудить дело в суде либо препятствующие этому.

Отказ в принятии заявления – определение суда, которое препятствует не только переходу дела в следующую стадию процесса, но и повторному обращению в суд с заявлением к тому же миграционному органу с аналогичными требованиями.

Возвращение заявления - определение суда, которое препятствует переходу дела в следующую стадию процесса, но не исключает возможности повторного обращения в суд с заявлением с аналогичными требованиями к тому же миграционному органу после устранения отмеченных судом недостатков.

Оставление заявления без движения – определение суда, свидетельствующее о несоблюдении заявителем требований закона к форме и содержанию заявления. Оно препятствует дальнейшему движению дела, однако выполнение перечисленных в нем указаний суда позволяет признать заявление поданным в день его первоначального поступления в суд.

Подготовка дела к судебному разбирательству - вторая стадия процесса в суде первой инстанции, на которой суд совместно с участниками процесса совершает действия, позволяющие правильно и своевременно рассмотреть и разрешить дело по существу, а именно, определяет нормы права, которые будут применены при разрешении дела, имеющие значение для дела обстоятельства, распределяет бремя по доказыванию данных обстоятельств между участниками процесса.

Судебное разбирательство - завершающая стадия процесса в суде первой инстанции, целью которой является разрешение дело по существу, определение прав и обязанностей участников процесса.

Решение – судебный акт, которым дело разрешается по существу.

Вводная часть решения суда - часть решения, где указаны дата и место принятия решения суда, наименование суда, принявшего решение, состав суда, секретарь судебного заседания, стороны, другие лица, участвующие в деле, их представители, предмет спора или заявленное требование.

Описательная часть решения суда - часть решения, содержащая указание на требование заявителя, возражения ответчика и объяснения других лиц, участвующих в деле.

Мотивировочная часть решения - часть решения, где должны быть указаны обстоятельства дела, установленные судом; доказательства, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах; доводы, по которым суд отвергает те или иные доказательства; законы, которыми руководствовался суд.

Резолютивная часть решения - вывод суда об удовлетворении или об отказе в удовлетворении требований заявителя.

Заявитель - гражданин, организация, оспаривающие в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права и свободы.

Судебное определение – судебный акт, которым суд разрешает текущие вопросы, возникающие в процессе рассмотрения дела.

Жалоба - требование о восстановлении прав, свобод и законных интересов, нарушенных при осуществлении гражданского процесса.

ГПК РФ (Гражданский процессуальный кодекс) - нормативный правовой акт (федеральный закон), устанавливающий правила рассмотрения и разрешения гражданских дел судами общей юрисдикции в Российской Федерации.

Материалы - предметы и документы, являющиеся составной частью гражданского дела либо представленные для приобщения к нему.

Право отвода - право гражданина требовать устранения субъекта гражданского процесса (судьи, секретаря судебного заседания, прокурора, переводчика, эксперта, специалиста) от участия в судопроизводстве, если есть на то основания, предусмотренные законом.

Протокол судебного заседания - документ, отражающий все существенные сведения о разбирательстве дела или совершении отдельного процессуального действия.

Ходатайство - устная или письменная просьба, обращенная к суду, которая должна получить разрешение посредством вынесения судебного определения.

Апелляционный пересмотр судебных актов - процедура по проверке законности и обоснованности не вступивших в законную силу судебных актов вышестоящим судом по инициативе сторон.

Разбирательство в суде апелляционной инстанции осуществляется в судебном заседании по правилам производства в суде первой инстанции с учетом некоторых особенностей:

- решение проверяется на основании фактического материала, представленного сторонами в суд первой инстанции,

- представление участниками новых доказательств разрешается, если они по объективным причинам не могли быть представлены в суд первой инстанции,

- проверка законности и обоснованности большинства определений суда (в том числе об отказе в принятии заявления, о возвращении заявления, об оставлении заявления без движения) происходит без извещения участников процесса.

Кодекс поведения наблюдателя

1. Наблюдатель должен сохранять беспристрастность при исполнении своих обязанностей, соблюдать нейтралитет и не занимать чью-либо сторону во время проведения судебного заседания. Наблюдатель не может публично высказывать свое мнение о происходящем, обмениваться мыслями по сути дела с участниками процесса, давать рекомендации.

2. Наблюдатель должен вести себя вежливо, сдержанно и с достоинством со всеми должностными лицами суда и участниками процесса.

3. Наблюдатель должен исполнять свои обязанности ненавязчиво и не должен вмешиваться в ход судебного заседания.

4. Наблюдатель должен избегать конфликтных ситуаций и не вступать в дискуссии с участниками процесса.

5. Наблюдатель должен вести свою работу на протяжении всего судебного заседания.

6. Наблюдатель должен основывать все свои заключения на собственных наблюдениях или ясных и убедительных фактах и свидетельствах.

7. Наблюдатель должен избегать ненужного или чрезмерного риска. Личная безопасность каждого лица, занимающегося мониторингом, превышает все иные соображения.

8. Наблюдатель должен иметь при себе удостоверение личности и предъявлять его по любому законному требованию представителей власти.

9. Наблюдатель должен знать и соблюдать законы, связанные с процессом наблюдения, подчиняться законным требованиям представителей правопорядка, перевести в беззвучный режим телефон на время судебного заседания, но не отключать его, во время судебного заседания не разговаривать, следовать регламенту заседания (вставать и садиться).

10. Наблюдателю стоит занять удобное место в зале суда, которое позволяет видеть, слышать и понимать все детали судебного заседания.

11. Наблюдатель должен выполнять все инструкции, подготовленные командой мониторинга.

12. Наблюдатель должен использовать выданное для целей мониторинга имущество и заботиться о нем, как о своем.

13. Отчет наблюдателя должен быть четким, кратким, точным

и объективным. Наблюдатели должны обеспечить соответствие их отчетов тому, что они видели и слышали.

14. Наблюдатель должен своевременно готовить отчеты, базируясь на своих записях. Дифференцировать факты от мнений и оценок третьих лиц. Если в отчет включается информация из других источников, очень важно четко указывать ссылки на такие источники (разговор с заявителем, разговор с представителем ответчика).

15. Наблюдатель должен гарантировать достоверность информации, содержащейся в отчетах о судебных заседаниях. Если нет уверенности в данных, попробовать уточнить, в том числе используя собственные записи (на диктофон). Либо отметить, что в информации нет однозначной уверенности, либо оставить поле пустым.

16. Наблюдателю стоит включать в отчеты позитивные примеры соблюдения стандартов справедливого рассмотрения.

17. Наблюдателю в случае возникновения проблем с доступом в зал заседаний или присутствия наблюдателя на судебном заседании стоит проинформировать судью о целях и задачах наблюдения. Если судья все же отказывает в доступе на судебное заседание, наблюдатель должен записать приведенные обоснования отказа в форме отчетности. Наблюдатель ни в коем случае не должен требовать доступ на судебное разбирательство и всегда должен оставаться спокойным и сдержанным.

18. Наблюдателю стоит подготовиться к мониторингу:

- накануне заседания узнать адрес суда, его название, ФИО судьи и заявителя, номер зала,

- при посещении судебного заседания необходимо взять с собой дневник наблюдения, блокнот, авторучки, часы, паспорт, мобильный телефон с отключенным звуком вызова и диктофон (при наличии). Если известно время судебного заседания, постараться прибыть к зданию суда за 20-30 минут до начала.

19. Наблюдателю стоит для получения и уточнения информации по делу обратиться к главному монитору.

I. Общая часть

Примечания:

- 1. Вопросы с №5 по №20 заполняются главным монитором.*
- 2. Не стоит забывать, что стадия возбуждения граждан-*

ского дела протекает без участия заявителя и других заинтересованных лиц; все вопросы, возникающие на стадии, решаются судом самостоятельно. Поэтому основное внимание монитора должно быть обращено к судебным определениям, принимаемым на данной стадии.

3. Определение о принятии заявления к производству и возбуждении гражданского дела, как правило, не направляется заявителю и иным заинтересованным лицам; оно находится в материалах дела. Таким образом, достаточно лишь проверить наличие такого акта в материалах дела.

4. В вопросе 6 сравнить основания, указанные в законе и позволяющие отказать в принятии заявления (статья 134 ГПК РФ), с основаниями, на которые сослался суд в определении.

5. В вопросах №8,9 сравнить основания, указанные в законе и позволяющие возратить заявление (статьи 135, 136 (часть 2) ГПК РФ), с основаниями, на которые сослался суд в определении.

6. В вопросах №13,14 сравнить указанные в законе основания, позволяющие оставить заявление без движения (статья 136 ГПК РФ), с основаниями, на которые сослался суд в определении.

7. Основные действия участников процесса и суда на стадии подготовки дела к судебному разбирательству перечислены в статьях 149 – 150 ГПК РФ. В любом случае, они должны сводиться к решению основных задач стадии: определение норм, подлежащих применению при разрешении дела, определение имеющих значение для дела обстоятельств, распределение бремени доказывания между участниками процесса. (Анализ соотношения содержания определения суда с поставленными задачами (вопрос №18) и совершенными действиями (вопрос №30) делает главный монитор).

8. Стадия подготовки дела к судебному разбирательству завершается вынесением судом определения о назначении дела к рассмотрению по существу, в котором указывается, каким образом решены задачи стадии (то есть, какие нормы будут применены при рассмотрении дела, какие обстоятельства подлежат доказыванию, кто какое обстоятельство доказывает), а также время и место рассмотрения дела по существу (содержание определения анализируется главным монитором).

1. Наименование суда: _____

2. ФИО заявителя (истца): _____

3. Рассматриваемый вопрос: _____

4. Стадия дела:

<input type="checkbox"/>	Возбуждение дела (переходите к вопросу 5)
<input type="checkbox"/>	Подготовка дела к разбирательству (переходите к вопросам 17-40)
<input type="checkbox"/>	Судебное разбирательство (переходите к вопросам 41-58, 61-88)
<input type="checkbox"/>	Слушание в апелляционной инстанции (переходите к вопросам 41-88)

5. Какое определение вынес суд по результатам рассмотрения заявления истца:

<input type="checkbox"/>	О принятии заявления к производству суда и возбуждении гражданского дела
<input type="checkbox"/>	Об отказе в принятии заявления (переходите к вопросам 6,7)
<input type="checkbox"/>	О возвращении заявления (переходите к вопросам 8-11)
<input type="checkbox"/>	Об оставлении заявления без движения (переходите к вопросам 12-16)

6. Какие основания и причины отказа в принятии заявления указаны в судебном определении:

7. Дата вынесения определения об отказе в принятии заявления и дата его отправления заявителю: _____

8. Какие основания возвращения заявления указаны в судебном определении: _____

9. Какие причины возвращения заявления указал суд в определении: _____

10. Указал ли суд, как устранить недостатки заявления? Если да, то как: _____

11. Дата отправления заявителю определения о возвращении заявления: _____

12. На какие основания оставить заявление без движения сослался суд в определении: _____

13. Разъяснил ли суд причины оставления заявления без движения. Какие: _____

14. Какие недостатки заявления должны быть устранены и как (в соответствии с указаниями суда): _____

15. Какой срок суд установил для устранения недостатков: _____

16. Дата вынесения определения об оставлении заявления без движения: _____

Направил ли суд заявителю копию этого определения? Дата: _____

17. Было ли вынесено судом определение о подготовке дела к разбирательству? _____

18. Если да, то какие задачи были поставлены судьей перед сторонами? (заполнить таблицу 1)

19. Направлялось ли определение о подготовке дела к разбирательству заявителю? _____

20. Если да, то в какой срок? _____

21. Дата, время начала подготовки дела непосредственно в суде:

22. Где проходила подготовка дела к разбирательству?

	Кабинет судьи
	Зал №
	Иное:

23. Были ли участники процесса извещены о времени и месте проведения подготовки? _____

24. Кто из заинтересованных лиц присутствовал на подготовке к разбирательству?

	Заявитель, ФИО:
	Представитель заявителя ФИО:
	Сотрудник миграционного органа: ФИО, должность:
	Иное:

25. Удалось ли наблюдателю присутствовать при подготовке дела к разбирательству? _____

26. Кем проводилась подготовка к судебному разбирательству?

	Судья
	Помощник судьи
	Секретарь
	Иное:

27. Были ли разъяснены участникам процесса их права и обязанности? _____

28. Была ли предоставлена заявителю возможность пользоваться переводчиком в случае необходимости? _____

29. Разъяснил ли судья переводчику его права и обязанности? _____

30. Какие процессуальные действия были совершены судом и сторонами на стадии подготовки? (заполните таблицу 2)

31. Какие ходатайства заявляли стороны? (заполните таблицу 3)

32. Вынес ли суд определение о назначении дела к разбирательству? _____

33. Вручена ли копия определения лицам, участвующим в деле? _____

34. Время завершения подготовки в суде _____

35. Велся ли протокол заседания? _____

36. Если да, то соответствует ли его содержание действиям, совершенным судом и участниками заседания? _____

37. В какой срок он изготовлен? _____

38. Содействовал ли судья одной из сторон? Кому, в чем?

39. Были ли высказаны судом какие-либо суждения, прямо или косвенно нарушающие объективность и беспристрастность суда? _____

40. Были ли какие-либо участники слушания ограничены в своем праве выступать с заявлениями? _____

II. Доступность и открытость судебного процесса

Примечания:

Накануне слушаний на сайте соответствующего суда найдите информацию об интересующем Вас деле: дата, время, зал, фамилия судьи. Если Вы не смогли узнать, где будет проходить судебный процесс, при входе в здание суда Вам необходимо найти электронный терминал (если он присутствует). Обычно он находится на видном месте. Если в терминале Вы не обнаружили интересующее Вас дело или в зале, где, по Вашей информации должно было состояться заседание, данного слушания не предусмотрено, попытайтесь узнать необходимую информацию у главного монитора, в канцелярии, в кабинете судьи (если фамилия судьи Вам каким-то образом стала известна), в кабинете председателя суда.

41. Зашли ли Вы в здание суда?

	Да, вход свободный (переходите к вопросу 41)
	Вход с предъявлением документа, удостоверяющего личность
	Запись личных данных в соответствующий журнал, какая информация фиксируется
	Вход с проверкой личных вещей, на предмет чего (если оглашается), «вертушка»
	Очередь на прохождение рамки металлоискателя, сколько человек
	Запрет на пронос фото- видео- фиксирующей аппаратуры, что именно запрещено проносить _____, чем регламентируется
	Обеспечена возможность попасть в здание суда для людей с инвалидностью (наличие пандуса, достаточно широкие дверные проемы, лифт)
	Нет, в суд пройти не удалось по причине
	Иное

42. Присутствовала ли на стендах или около зала информация об интересующем заседании? Какая?

	Фамилия и инициалы гражданина
	Фамилия и инициалы судьи, рассматривающего дело
	Время начала рассмотрения
	Номер зала заседания
	Иная информация
	Нет, информация отсутствовала на момент начала судебного заседания

Отличалась ли она от той, что была указана на сайте суда (если Вы там ее нашли)? _____

43. Удалось ли получить информацию иным способом?

	Да, в кабинете председательствующего судьи
	Да, в кабинете председателя суда
	Да, в канцелярии
	Да, у приставов
	Иное:
	Нет, не удалось

44. Присутствовали ли Вы на судебном заседании?

	Да (переходите к вопросу 46)
	Нет, Зал судебных заседаний/ кабинет судьи был закрыт
	Нет, судья не позволил войти/остаться в зале
	Иное:
	Частично. Укажите, на каких стадиях и почему _____

45. Были ли иные ограничения доступа публики (не участников процесса) в зал? _____

III. Отправление правосудия

Примечания:

1. Каким образом судья разъяснил участникам их права? В случае, если судья просто перечислил имеющиеся у гражданина пра-

ва, не разъясняя, что именно значит каждое из них, то укажите - «перечислен каталог прав». Если по собственной инициативе, либо из-за вопроса гражданина, судья подробно объяснил его права, то вариант ответа «права подробно разъяснены» (вопрос №53).

2. Основное внимание на данной стадии должно быть уделено процессу представления и исследования доказательств. Любой отказ суда в признании тех или иных сведений в качестве доказательства либо приобщении соответствующих средств доказывания к материалам дела должен быть оформлен мотивированным определением (оно может быть в виде отдельного документа либо отражено в протоколе судебного заседания). Отсутствие такого определения не позволяет признать отказ соответствующим закону (часто бывает, что судья, посмотрев представленные участником процесса документы, отдает их обратно со словами, например: «Нам они не нужны, оставьте себе»). Подобное поведение судьи недопустимо).

3. В вопросе № 65-67 Вы можете отметить все, что, на ваш взгляд, является прямым или косвенным нарушением в процессе заседания.

4. В решении должны быть отражены позиция заявителя по делу (ключевые доводы) и возражения миграционного органа, дана им оценка с точки зрения исследованных в процессе разбирательства доказательств, сделан вывод об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований – вопрос №78 (анализируется главным монитором).

5. Обратите внимание: вопросы №59,60 релевантны только стадии апелляции.

46. Начало процесса (час, минуты) _____

47. ФИО судьи _____

48. ФИО заявителя _____

49. Кто из участников процесса присутствовал:

	Заявитель
	Представитель заявителя, имя
	Представитель миграционного органа (имя, должность)
	Другие:

50. Известны ли причины отсутствия кого-то из участников? Каковы они? _____

51. Как судья отреагировала на их отсутствие? Откладывалось ли заседание по этому поводу? _____

52. Были ли участники процесса извещены о времени и месте судебного разбирательства? _____

53. Были ли судом разъяснены участникам процесса их права и обязанности? Какие? _____

54. Была ли предоставлена заявителю возможность пользоваться переводчиком в случае необходимости? _____

55. Разъяснил ли судья переводчику его права и обязанности? _____

56. Какие процессуальные действия были совершены судом и сторонами во время заседания? (заполните таблицу 4)

57. Какие доказательства предъявляли стороны в защиту своей позиции? (заполните таблицу 5)

58. Какие ходатайства заявляли стороны? (заполните таблицу 6)

59. Заявляли ли стороны об исследовании новых доказательств? (только для стадии апелляции) (заполните таблицу 7)

60. Какие обоснования предъявления новых доказательств приводили стороны? (только для стадии апелляции) (заполните таблицу 7)

61. Оформлял ли суд отказы (если таковые имелись) по вопросам доказательств и ходатайств судебными определениями? (заполните таблицу 5,6)

62. Оглашались ли судом письменные материалы дела?

	Да
	Только листы дела и наименование документа
	Нет
	Частично:

63. Вызывал ли суд свидетелей?

	Свидетеля заявителя. По вопросу:
	Свидетеля ответчика. По вопросу:
	Суд отказал в вызове свидетеля

64. Вызывал ли суд эксперта?

	Со стороны заявителя. По вопросу:
	Со стороны ответчика. По вопросу:
	Суд отказал в вызове эксперта

65. Содействовал ли судья одной из сторон? Кому, в чем? ____

66. Были ли высказаны судом какие-либо суждения, прямо или косвенно нарушающие объективность и беспристрастность суда? _____

67. Были ли какие-либо участники слушания ограничены в своем праве выступать с заявлениями, участвовать в прениях?

68. Звучали ли возражения в адрес суда или иных участников процесса? _____

69. Если да, то в адрес кого и было ли это зафиксировано в протоколе? _____

70. Заявлял ли кто-то отводы? _____

71. Если да, то в адрес кого и основания? _____

Удалялся ли судья в совещательную комнату для решения вопроса об отводе? _____

Удовлетворено ходатайство или нет, обоснование? _____

72. Удалялся ли суд в совещательную комнату для вынесения решения? _____

73. Какое время судья провел в совещательной комнате до оглашения решения? _____

74. Разъяснил ли суд участникам, когда будет изготовлено мотивированное решение? _____

75. Разъяснил ли суд участникам суть решения и сроки его обжалования? _____

76. В какой срок было изготовлено мотивированное решение? _____

77. Содержит ли решение дату его изготовления в окончательной (мотивированной) форме? _____

78. Соответствует ли содержание решения требованиям законодательства? (заполните таблицу 7).

79. Время завершения заседания _____

80. Направлял ли суд заявителю, который не принимал уча-

ствия в заседании суда, заверенную копию мотивированного решения? _____

81. Велся ли протокол заседания? _____

82. Если да, то соответствует ли его содержание действиям, совершенным судом и участниками заседания? _____

83. В какой срок изготовлен? _____

84. Велось ли судом аудио-протоколирование заседания? _____

85. Проверял ли апелляционный суд какие-либо определения суда первой инстанции? Каковы были решения по данным жалобам? (заполните таблицу 8).

86. Переносилось ли рассмотрение дела? _____

87. Если да, по какой причине? _____

88. До какой даты? _____

Использование международных правовых норм:

Ссылались ли участники процесса на международные правовые нормы? Если да, то кто из них _____

Какие документы назывались? _____

Каких прав человека нормы касались? _____

Какова была реакция суда? _____

Ссылался ли суд на международные нормы? _____

Если да, то какие? _____

Таблица №1	
Задача	Перед кем поставлена

Таблица №2	
Участник, суд	Процессуальное действие

Таблица №3		
Сторона, заявившая ходатайство	Суть ходатайства	Решение суда, мотивировка

Таблица №4	
Участник, суд	Процессуальное действие

Таблица №5		
Сторона	Доказательства	Решение суда, мотивировка

Таблица №6		
Сторона, заявившая ходатайство	Суть ходатайства	Решение суда, мотивировка

Таблица №7		
Сторона	Доказательства	Решение суда, мотивировка

Таблица №8		
Вид определения	Сторона, подавшая жалобу	Решение суда, мотивировка

Иные замечания и сообщения по усмотрению наблюдателя:

ФИО наблюдателя:

Дата подачи отчета:

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ВНИМАНИЕ ГРАЖДНАМ УКРАИНЫ!!!

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 года № 691 установлено распределение по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины и прибывающих на территории Российской Федерации в экстренном массовом порядке.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 09 октября 2014 г. № 1036 "О внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации» Вы (при наличии в г. Москве, родителей, детей, дедушек, бабушек, внуков, братьев, сестер - граждан Российской Федерации) можете обратиться с заявлением о временном убежище, которым предоставлено временное убежище на территории Российской Федерации по адресу: ул. Кирпичная, д. 32, стр. 1, каб. 105.

Приемные дни: понедельник – четверг с 09.00 до 17.00 час., перерыв с 13.00 до 14.00 (пятница - не приемный день.).

Положительные решения ФМС		Отрицательные решения ФМС	
Основные факты	Доводы УФМС	Основные факты	Доводы УФМС
<p>Заявитель Ш.М.Б., 33 г. Араб. Мусульманин. Среднее образование. Специальности нет. Алеппо. Холост. Родители в Сирии, местонахождение сестры неизвестно, в РФ – мл. брат. Приехал в РФ в августе 2013. В ноябре 2013 получил ВУ на год.</p>	<p>УФМС по Москве, отказ в продлении ВУ 14.11.2014. Относится к категории сирийцев, указанных в справке МИД. Обстановка в Сирии нормализуется. Родственники в Сирии, один брат в Турции. Образование среднее. Приехал в РФ в сентябре 2012 г. В марте 2013 отказ в ВУ, по жалобе в ФМС решение отменено. В сентябре 2013 получил ВУ.</p>	<p>Решение № 1610 от 19.02.2015. Довод УФМС о том, что для заявителя риск не выше, чем для других жителей страны неправомерен, так как ВУ ему было предоставлено в связи с боевыми действиями и отсутствием безопасности для гражданского населения. Эти обстоятельства устранены. Приводятся данные о погибших в стра-</p>	<p>Доводы ФМС</p>
<p>Заявитель Ш.М.Б., 33 г. Араб. Мусульманин. Среднее образование. Специальности нет. Алеппо. Холост. Родители в Сирии, местонахождение сестры неизвестно, в РФ – мл. брат. Приехал в РФ в августе 2013. В ноябре 2013 получил ВУ на год.</p>	<p>УФМС по Москве, отказ в продлении ВУ 14.11.2014. Относится к категории сирийцев, указанных в справке МИД. Обстановка в Сирии нормализуется. Родственники в Сирии, один брат в Турции. Образование среднее. Приехал в РФ в сентябре 2012 г. В марте 2013 отказ в ВУ, по жалобе в ФМС решение отменено. В сентябре 2013 получил ВУ.</p>	<p>Заявитель О.А., 29 л. Араб. Мусульман-суннит. Алеппо. Холост. Родственники в Сирии, один брат в Турции. Образование среднее. Приехал в РФ в сентябре 2012 г. В марте 2013 отказ в ВУ, по жалобе в ФМС решение отменено. В сентябре 2013 получил ВУ.</p>	<p>Доводы ФМС</p>
<p>Заявитель Ш.М.Б., 33 г. Араб. Мусульманин. Среднее образование. Специальности нет. Алеппо. Холост. Родители в Сирии, местонахождение сестры неизвестно, в РФ – мл. брат. Приехал в РФ в августе 2013. В ноябре 2013 получил ВУ на год.</p>	<p>УФМС по Москве, отказ в продлении ВУ 12.12.2014. Обстановка в Сирии нормализуется. Родственники в Сирии, один брат в Турции. Образование среднее. Приехал в РФ в сентябре 2012 г. В марте 2013 отказ в ВУ, по жалобе в ФМС решение отменено. В сентябре 2013 получил ВУ.</p>	<p>Заявитель О.А., 29 л. Араб. Мусульман-суннит. Алеппо. Холост. Родственники в Сирии, один брат в Турции. Образование среднее. Приехал в РФ в сентябре 2012 г. В марте 2013 отказ в ВУ, по жалобе в ФМС решение отменено. В сентябре 2013 получил ВУ.</p>	<p>Доводы ФМС</p>

Положительные решения ФМС		Отрицательные решения ФМС		
Основные факты	Доводы УФМС	Основные факты	Доводы УФМС	
<p>Заявитель А.Я., 25 л. Курд. Мусульманин. Алеппо. Холост. Студент в Москве. Местонахождение семьи неизвестно. Брат в РФ. В РФ с ноября 2013. За ВУ обратился в сентябре 2014</p>	<p>УФМС по Москве. Отказ в ВУ 25.11.2014; Араб. В Сирии политической, религиозной и пр. деятельностью не занимается, проблем с властями не имел. Прибыл в РФ в поиске лучших socioeconomic. Условий. На мигр. учет не встал.</p>	<p>Заявитель Х.Д., 24 г, уроженец Москвы, курд. Мусульманин-суннит. Ранее проживал в г.Хасеке. Холост. Отчислен с 3-го курса Медуниверситета им. Сеченова за неуспеваемость (бонус в РФ. В последний раз въехал в РФ в 2011. За ВУ обратился в сентябре 2014.</p>	<p>Решение № 1616 от 20.02.2015: Приводятся сведения о серьезности конфликта, числе жертв (устаревшие), о преследованиях меньшинств, в т.ч. курдов со стороны ИГИЛ. Обстоятельства дела рассматриваются не в полной мере.</p>	<p>Решение № 1602 от 20.03.2015: Правительством Сирии контролирует 65% территории. ИГИЛ создает дополнительные напряжения. После отчисления год не обращался за ВУ, значит, опасность в Сирии для него отсутствует, либо он ее игнорирует. Сирийцы могут проехать в районы, контролируемые правительством. Эдвор.</p>

Положительные решения ФМС		Отрицательные решения ФМС	
Основные факты	Доводы УФМС	Основные факты	Доводы УФМС
<p>Заявитель А.А., 37 лет. Палестинец, ЛБГ. Алеппо. Мусульманин-суннит. Образование среднее. Жена Спец-ти нег. Жена и 4 несовершеннолетних детей в РФ. Братья и сестры в Сирии. Прибыл в РФ в октябре 2012 г. В сент. 2013 получил ВУ на год.</p>	<p>Доводы УФМС</p> <p>УФМС по Москве. Лишение ВУ 10.12.2014г. Обращался за продлением ВУ спустя 2 месяца после окончания его срока. Представил заведомо ложные сведения о своем пребывании (какие именно – не уточняется), на миграц учет не встал. Прибыл в РФ в поиске лучших соц-эконом условий. Здоров. В Сирии живут родственники.</p>	<p>Основные факты</p> <p>Заявитель Ш.Б., 37 лет. Араб. Мусульманин-суннит. Алеппо. Без образования. Жена и трое несовершеннолетних детей с ним в РФ. Родственники в Ливане. Прибыл в РФ в феврале 2013. За ВУ обратился в октябре 2010 г.</p>	<p>Доводы ФМС</p> <p>Решение № 1653 от 26.03.2015: Заявитель был в РФ по деловой визе и ранее также неоднократно приезжал с деловой целью, значит, относится к категории, указанной в справке МИД. За ВУ обратился через 2 года после приезда. Привлекался к административной ответственности.</p>

Положительные решения ФМС		Отрицательные решения ФМС		
Основные факты	Доводы УФМС	Основные факты	Доводы УФМС	
<p>Заявитель А.М., 27 лет. Араб. Дамасская обл. Мусульманин-суннит. Образование начальное. Холост. Родственники в Сирии. Прибыл в РФ в июне 2013 г. Обратился за ВУ в ноябре 2013. Получил ВУ в январе 2014.</p>	<p>УФМС по Москве, утрата ВУ 25.12.2014. Обстановка в Сирии нормализуется. Риск преследования у заявителя не выше, чем у других жителей Сирии. В базе данных ФМС нет сведений о том, что состоит на мигр учете. Необходимо учесть мнение ФСБ, что сирийцы должны вставать на мигр учет.</p>	<p>Заявитель О.М., 26 лет. Араб. Мусульманин-суннит. Дамасская обл. Образование среднее. Холост. Родители в Сирии. Прибыл в РФ в 2010 г. на учебу в Белгород. В мае 2013 года бросил учебу и переехал в Москву. В июне 2013 обратился за ВУ. В июле 2013 получил ВУ.</p>	<p>Доводы ФМС</p> <p>Получено уведомление ФМС от 17.03.2015 г. об отмене решения УФМС по г. Москве. Текст решения ФМС не выслан.</p>	<p>Доводы ФМС</p> <p>Решение № 1478 от 03.10.2014: Привлекался к админ. Ответственности за нарушения правил пребывания. Самовольно оставил учебу и приехал в Москву. На мигр учете не состоял. Родители в Сирии. Риск преследований не выше, чем у других.</p>
	<p>Доводы ФМС</p> <p>УФМС по Москве, лишение+утрата ВУ 04.07.2014</p> <p>Обратился за продлением ВУ не за месяц, а за 3 недели. Сведений о постановке на учет в базе данных нет, значит, документ о мигр учете поддельный. По данным МИД в Сирии не война, а контртеррористическая операция, значит, причины предоставления ВУ, устранены.</p>	<p>Доводы ФМС</p> <p>Решение № 1478 от 03.10.2014: Привлекался к админ. Ответственности за нарушения правил пребывания. Самовольно оставил учебу и приехал в Москву. На мигр учете не состоял. Родители в Сирии. Риск преследований не выше, чем у других.</p>	<p>Доводы ФМС</p> <p>Решение № 1478 от 03.10.2014: Привлекался к админ. Ответственности за нарушения правил пребывания. Самовольно оставил учебу и приехал в Москву. На мигр учете не состоял. Родители в Сирии. Риск преследований не выше, чем у других.</p>	

Дизайн и верстка: М.А. Резцова

Отпечатано в типографии «ВАШ ФОРМАТ»

г. Москва, ул. Донская, 32.

(495)749-45-84

www.kniga-premium.ru