



Камера в СУВСИГ. Красное Село (Санкт-Петербург). Фото АДЦ «Мемориал»

НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА И ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН в свете решения ЕСПЧ по делу «Ким против России»

Правозащитный отчет

2016

Антидискриминационный центр «Мемориал» много лет защищает права людей, страдающих от дискриминации, в том числе мигрантов и представителей уязвимых меньшинств. В этом отчете анализируются негативные последствия невыполнения решения Европейского Суда по правам человека по делу «Ким против России» (2014), которое касается лиц без гражданства и иностранных граждан - узников «специальных учреждений временного содержания иностранных граждан» (СУВСИГ), лишаемых свободы на многие месяцы и даже годы с целью «обеспечения выдворения». Лишение доступа к юридической помощи, отсутствие судебного контроля за сроком и обоснованностью содержания в СУВСИГ, невозможность выдворения лиц без гражданства, бесчеловечные условия содержания - все это превращает жизнь в СУВСИГах в жестокое наказание для людей, которые не совершили никакого преступления.

Проблема лиц без гражданства и иррегулярных мигрантов актуальна не только для России и стран бывшего СССР. Решение ЕСПЧ по делу «Ким против России» должно быть принято во внимание и странами, входящими в Совет Европы и Европейский Союз.

АДЦ «Мемориал» благодарит Виктора Нигматулина, узника СУВСИГ в Кемерово, за предоставленные материалы.

СОДЕРЖАНИЕ

Краткое содержание	3
Предисловие. БЕЗГРАЖДАНСТВО КАК СЛЕДСТВИЕ РАСПАДА СССР	6
I. ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В СУВСИГ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ	10
1. ПРАВОВЫЕ ПУТИ ДОКАЗЫВАНИЯ НЕПРАВОМЕРНОСТИ СОДЕРЖАНИЯ ЛБГ В СУВСИГ: СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДЕЛА АДЦ «МЕМОРИАЛ» В ЕСПЧ.....	10
Дело «Ким против РФ»: решение ЕСПЧ предписывает принятие общих мер, призванных изменить ситуацию ЛБГ	10
История борьбы за права ЛБГ средствами ЕСПЧ: дело «Лакатош и другие против РФ».....	14
2. СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ, ПОДНЯТЫЕ В ДЕЛЕ «КИМ ПРОТИВ РОССИИ» И ТРЕБУЮЩИЕ НЕМЕДЛЕННОГО РЕШЕНИЯ	15
2.1 ОТСУТСТВИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ЛБГ В РОССИИ	16
«Льготная» процедура обретения гражданства РФ для «давних» ЛБГ и трудности при ее реализации.....	17
ЛБГ, въехавшие в РФ после 1 ноября 2002 года: полная невозможность вступить в процедуру легализации.....	19
Невозможность легализации ЛБГ, имеющих судимость.....	22
2.2 НЕВОЗМОЖНОСТЬ ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ О ВЫДВОРЕНИИ ЛБГ....	23
2.3 ОТСУТСТВИЕ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА СРОКАМИ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬЮ СОДЕРЖАНИЯ УЗНИКОВ В СУВСИГ, ЗАТРУДНЕННЫЙ ДОСТУП К ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ	25
3. НЕИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЯ ЕСПЧ В ЦЕЛОМ И ОТДЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ	26
II. НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЗАКЛЮЧЕННЫХ В СУВСИГ	31
1. УЖЕСТОЧЕНИЕ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ФАКТОР РИСКА ЗАКЛЮЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В СУВСИГ	32
2. ПРОБЛЕМА ВЫДВОРЕНИЯ В СТРАНЫ, ГДЕ СУЩЕСТВУЕТ УГРОЗА ДЛЯ ЖИЗНИ, В ТОМ ЧИСЛЕ В ЗОНУ ВОЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ	35
3. НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЖЕНЩИН — УЗНИЦ СУВСИГ И ИХ ДЕТЕЙ	38
3.1 Жертвы трафика.....	38
3.2 Содержание в СУВСИГ женщин-мигранток – беременных и матерей малолетних детей.....	40
3.3 Разлучение детей и родителей-мигрантов при задержании и выдворении	41

4. БЕСЧЕЛОВЕЧНЫЕ УСЛОВИЯ СОДЕРЖАНИЯ В СУВСИГАХ	44
Нарушение санитарно-гигиенических норм	45
Нарушения норм питания.....	46
Отсутствие возможности свободного перемещения внутри учреждения	47
Нерегулярность прогулок и плохое оборудование прогулочных дворикив	48
Отсутствие квалифицированного медицинского персонала.....	48
Нарушение прав на свидания, связь с родственниками, обращение в органы государственной власти	49
Нарушение права на труд и досуг	50
Произвол администрации и бесчеловечное обращение с узниками СУВСИГ	50
5. ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НАД СУВСИГАМИ	54
III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	57

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Отчет посвящен проблемам нарушения прав лиц без гражданства (ЛБГ) и иностранных граждан, отправляемых судами РФ в СУВСИГ (специальные учреждения временного содержания иностранных граждан) в связи с «нарушением миграционного режима» (ст. 18.8 КоАП). Фактически, люди там содержатся под стражей, лишены свободы, подвергаются тем же ограничениям, что и арестанты в тюрьмах, – хотя «помещение в СУВСИГ» и не считается административным арестом.

Попадают иностранцы в СУВСИГ из-за пропущенного срока выезда из РФ, просроченных или поддельных документов о регистрации по месту пребывания, о разрешении на работу (патент или договор с работодателем), о медицинском страховании, тогда как лица без гражданства оказываются там в связи с отсутствием действующего паспорта или его аналогов. Декларируемая цель помещения в СУВСИГ – выдворение, заведомо невыполнимое для ЛБГ, которых не признает своими гражданами страна происхождения. В СУВСИГ закон позволяет держать людей до двух лет (фактически известно и о больших сроках). Бесплатная юридическая помощь заключенным СуаУВСИГов не предоставляется (хотя подозреваемым в уголовных преступлениях положен государственный адвокат), нет возможности судебного контроля за сроком и разумностью лишения свободы (хотя меру пресечения подозреваемых по уголовным делам суд регулярно контролирует), условия содержания в СУВСИГ во многом хуже тюремных (например, люди не имеют возможности пользоваться своими деньгами, нет магазина, нет врачей, нет спортивного зала и библиотеки, нет мест для длительных свиданий).

При освобождении (по решению суда или просто по истечении максимального установленного законом срока нахождения в СУВСИГ) лицам без гражданства не выдаются документы, позволяющие им законно оставаться в РФ (хотя покинуть страну без документов они тоже не могут), что означает высокую вероятность попасть в СУВСИГ снова.

Очевидно, что такое положение дел не имеет смысла в юридическом плане и грубо нарушает права людей без гражданства, лишаемых свободы безо всякого смысла – ведь в СУВСИГ помещают только для обеспечения выдворения, которое в случае ЛБГ невозможно. Кроме того, плохие условия содержания нарушают права всех узников СУВСИГ – как лиц без гражданства, так и иностранных граждан: некачественное питание, редкие ограниченные прогулки, отсутствие условий для труда и досуга, возможности посещения желающими, а главное – неказание бесплатной юридической помощи и невозможность судебного контроля за сроками содержания превращают жизнь в СУВСИГ в пытку.

В 2013 году АДЦ «Мемориал» в сотрудничестве с адвокатами Ольгой Цейтлиной и Юрием Серовым и Правозащитным центром «Мемориал» (сеть «Миграция и право») инициировал жалобу в Европейский Суд по правам человека, в которой были подняты системные проблемы российского законодательства, касающиеся сроков, судебного контроля, порядка и условий содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в СУВСИГ. Заявителем по этой жалобе стал родившийся в Узбекистане Роман Анатольевич Ким – человек, не обладающий никаким действительным гражданством (бывший гражданин СССР). Как и многие другие бывшие граждане Советского Союза, Роман Ким не смог обрести гражданство России (он отбывал наказание в местах лишения свободы), никакой другой возможности получить легальный статус в РФ ему тоже не предоставили. В результате в 2011 году он был помещен в центр временного содержания иностранных граждан Санкт-Петербурга из-за отсутствия документов, удостоверяющих личность, где удерживался потом более двух лет. Несмотря на то, что была установлена невозможность выдворения Кима, так как Республика Узбекистан не признала его своим гражданином, российские суды несколько раз отказали в рассмотрении жалобы на произвольное и длительное содержание в СУВСИГе.

Европейский Суд по правам человека 17 июля 2014 года вынес по делу Кима решение, согласно которому РФ была признана виновной в нарушении ст. 3 ЕКПЧ — бесчеловечные условия содер-

жания, п. 1 ст. 5 — длительное содержание без перспектив выдворения и п. 4 ст. 5 — нарушение права узников СУВСИГ на обжалование и судебный контроль правомерности и длительности содержания. ЕСПЧ обязал Россию принять меры общего характера по исправлению ситуации с целью предотвращения подобных нарушений в будущем.

Таковыми общими мерами, на наш взгляд, должны стать изменения законодательства, устраняющие нарушения прав людей, содержащихся в СУВСИГах (контроль за сроком и правомерностью помещения в СУВСИГ, улучшение условий содержания), и предупреждающие попадание лиц без гражданства в такие учреждения (создание эффективной процедуры легализации ЛБГ, в том числе тех, кто десятилетиями не может обрести легальный статус (как правило, это бывшие граждане СССР)).

Выполнение Россией мер, предписанных решением ЕСПЧ, могло бы значительно улучшить жизнь не только многих ЛБГ, находящихся в таком же неопределенном и нарушающем права статусе, как и Роман Ким, но и имеющих гражданство различных стран узников СУВСИГов, поскольку и они на протяжении длительного времени страдают от бесчеловечных условий содержания, не могут с помощью юристов-профессионалов или самостоятельно оспорить нарушение своих прав, будучи лишенными связи с внешним миром.

Однако, к сожалению, общие меры по выполнению решения ЕСПЧ в отношении ЛБГ и других заключенных СУВСИГ российскими властями до сих пор приняты не были. Системных изменений законодательства и правоприменительной практики не произошло, а отдельные положительные изменения оказались непоследовательными и временными.

С одной стороны, вовлеченные в решение судьбы ЛБГ ведомства стали осознавать противоречия в законодательстве — например, судебные приставы стали сами обращаться в суд, указывая на неисполнимость выдворения ЛБГ, которое именно им поручено; в отдельных случаях прокуроры отмечали, что нельзя помещать в СУВСИГ «до выдворения», т.е. на неопределенный срок; а судьи освобождали из СУВСИГов лиц без гражданства.

С другой стороны, судьи не желают обязывать миграционную службу России выдавать ЛБГ личные документы, позволяющие им легально жить в РФ, чтобы предотвратить более чем вероятное повторное попадание в СУВСИГ. Суды не только оставляют ЛБГ в их неопределенном статусе, но и часто заменяют «выдворение» на «самостоятельный контролируемый выезд», заведомо неисполнимый (выехать за пределы РФ без документов нельзя), тем самым толкая ЛБГ на уголовное преступление (незаконное пересечение государственной границы, ст. 322.1 УК РФ, караемое огромными штрафами или принудительными работами / лишением свободы на срок до двух лет).

Часть I настоящего отчета рассматривает проблемы ЛБГ в России: отсутствие механизма их легализации, что с печальной закономерностью приводит их в СУВСИГи; дело «Ким против РФ» и перспективы, которые решение ЕСПЧ по этому делу могло бы открыть для многих тысяч ЛБГ, живущих в России; обзор судебной практики, демонстрирующей отсутствие системных изменений положения ЛБГ.

Часть II описывает нарушения прав всех узников СУВСИГов: анализируются причины высоких рисков попадания мигрантов в СУВСИГ; описывается положение уязвимых групп — выдворяемых в зоны военных действий граждан Сирии и Украины; женщин (жертв трафика, беременных и матерей малолетних детей); внимание уделяется проблеме разлучения детей с родителями, что приводит иногда даже к гибели детей. Подробно рассматриваются бесчеловечные условия содержания в СУВСИГах и проблема общественного контроля за этими учреждениями.

В **Выводах и рекомендациях** эксперты АДЦ «Мемориал» настаивают, что система помещения людей в бесчеловечные условия СУВСИГа на длительный, неопределенный и неконтролируемый срок, часто без разумной необходимости, а в случае ЛБГ — без всякой возможности достичь заявленную цель (выдворение) должна быть немедленно изменена в рамках выполнения решения ЕСПЧ по делу «Ким против РФ», для чего следует:

- прекратить преследование ЛБГ, создать эффективную процедуру их легализации;
- создать механизм периодического судебного контроля за необходимостью, сроками и условиями содержания в СУВСИГах;
- прекратить дискриминационную практику помещения в СУВСИГи беременных женщин и матерей малолетних детей, а также уже приведшую к трагедиям практику разлучения матерей с детьми и выдворения детей отдельно от родителей;
- улучшить условия содержания в СУВСИГах, в том числе создать возможность семейного пребывания;
- законодательно установить предоставление бесплатной юридической помощи узникам СУВСИГов;
- сделать эти учреждения более открытыми для родственников, адвокатов, правозащитников, гражданских активистов и волонтеров, журналистов и других заинтересованных лиц.

Предисловие.

БЕЗГРАЖДАНСТВО КАК СЛЕДСТВИЕ РАСПАДА СССР

По данным УВКБ ООН, на сегодняшний день в мире насчитывается около 12 миллионов апатридов¹ — лиц, не имеющих гражданства или подданства какой-либо страны. Причинами появления такого правового состояния бывают образование новых государств (часто сопровождаемое военными конфликтами, массовыми перемещениями людей и их маргинализацией в других странах), государственная дискриминация, ограничивающая право на гражданство представителей этнических, религиозных и других групп, дискриминация женщин и детей (в ряде стран мира детям присваивается только гражданство отца), пробелы в законодательстве, не позволяющие апатридам обрести гражданство или иной легальный статус.

В странах, образовавшихся после распада в 1991 году Советского Союза, проблема безгражданства до сих пор не преодолена, несмотря на то, что прошло уже двадцать пять лет. Хотя обычно гражданство новообразованных государств присваивалось жителям, имеющим местную регистрацию по месту жительства, далеко не все бывшие граждане СССР «автоматически» обменяли советские паспорта на новые и обрели гражданство новых государств — до сих пор для тысяч людей более недействительный паспорт СССР остается единственным имеющимся документом. Кроме того, на современное состояние проблемы безгражданства повлияли события постсоветской истории стран бывшего СССР — локальные конфликты, вызвавшие перемещения больших групп населения (такие, как погромы турок-месхов в Узбекистане (1989), Карабахский конфликт (1988-1990), гражданская война в Таджикистане 1992-1997 гг., закончившиеся созданием непризнанных образований вооруженные конфликты в Приднестровье (1992) и Абхазии (1992-1993 и 1998 гг.), межэтнические столкновения на юге Кыргызстана в 2010 году и многие другие), а также массовая трудовая миграция в регионе.

Подходы к документированию граждан паспортами независимых постсоветских государств оказались различными, как и сроки обмена советских паспортов на новые национальные. Например, в Молдове этот обмен (причем на расходы, связанные с документированием, были выделены значительные средства из госбюджета) продолжался до самого недавнего времени (1 сентября 2014 года), а до этого паспорт СССР считался полноценным удостоверением личности жителей Молдовы, его обладатели пользовались всеми правами, в том числе избирательным, могли устраиваться на работу, совершать сделки, брать кредиты и т.д. Те, кто не успел обменять паспорта СССР вовремя, не превратились в ЛБГ — им лишь придется платить за оформление удостоверений личности.²

Напротив, в обретших независимость Латвии и Эстонии значительная часть населения не приобрела гражданства этих стран автоматически, однако эти люди имеют особый статус и особые паспорта неграждан, позволяющие им легально жить в Латвии и Эстонии (на начало 2016 года доля неграждан среди населения Латвии и Эстонии составляла 11,8% (около 257 тыс. чел.)³ и

¹ <http://unhcr.ru/index.php?id=44>

² Согласно постановлению Правительства Республики Молдова от 24.03.2014 № 210 «О предоставлении льгот при выдаче удостоверяющих личность документов», до 1 сентября 2014 года советские паспорта были действительны и бесплатно обменивались на новые удостоверения личности; примерно 65 тыс. человек не успели сделать это «в льготном режиме» до установленного срока, и им придется платить за оформление нового документа, без которого они более не могут совершать юридически значимых действий. http://registru.md/news_2011_ru/169184/

³ http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/statistika/IRD2016/ISVG_Latvija_pec_DZGada_VPD.pdf (на лтш. языке).

6,1% (около 82,5 тыс. чел.)⁴ соответственно).⁵ Неграждане ограничены в полной реализации многих прав, и, хотя их количество неуклонно снижается в результате планомерной натурализации желающих получить гражданство (сдать экзамен по латышскому или эстонскому языку и соблюсти ряд формальных требований), автоматического присвоения гражданства детям неграждан, родившимся на территории этих стран после даты обретения ими независимости (результат поправок в законодательство), а также естественной убыли, положение неграждан (в большинстве русскоязычных) в странах Балтии и связанные с этим проблемы до сих пор остаются непреходящей частью довольно напряженного политического дискурса с участием России, самих этих стран, Европейского Союза и других акторов.

В большинстве же постсоветских стран люди, вовремя не обменявшие паспорта СССР на удостоверения личности новообразованных государств, превратились в своеобразных «юридических невидимок», в отношении которых не было создано эффективной процедуры легализации и которые, не имея действительного удостоверения личности, не только лишены доступа к реализации своих прав, но и, по действующим законам, привлекаются к ответственности за свою «нелегальность».

В странах бывшего СССР уязвимыми в плане безгражданства оказались разные группы населения. Нередко это представители этнических меньшинств – например, по данным НПО, абсолютное большинство лезгин, компактно проживающих в пограничных с Дагестаном районах Азербайджана, не успели обменять советские паспорта к сроку (2005 г.), что сделало для них невозможным получение загранпаспортов и общение с родственниками, живущими по ту сторону границы в Дагестане.⁶ Самым негативным образом повлияли на документирование межэтнические конфликты на юге Кыргызстана в 2010 году, когда жертвы погромов вместе с домами и имуществом утратили паспорта, а архивы, которые могли бы дать сведения для восстановления документов, были разгромлены. 70% ЛБГ Кыргызстана живут именно на юге страны, большинство из них – женщины из Узбекистана с просроченными национальными или старыми советскими паспортами, вышедшие замуж за граждан Кыргызстана.⁷ Проблема таких женщин, которые даже стали обозначаться специальным термином – «трансграничные невесты», – характерна и для других постсоветских стран Центральной Азии (отмечается их массовое количество в Согдийской области Таджикистана⁸). В Таджикистане большинство из 19 тыс. ЛБГ, выявленных к концу 2015 года в рамках национальной программы, поддержанной УВКБ ООН, живет на юге страны (в основном, это те, кто бежал в сопредельные страны во время гражданской войны, а затем вернулся и не имеет действительных документов).⁹

Сокращению безгражданства на постсоветском пространстве способствует активность в некоторых регионах УВКБ ООН, поддерживающего, в частности, в странах Центральной Азии специальные программы и кампании, в рамках которых реформируется соответствующее национальное законодательство. Например, в Кыргызстане в 2007 и 2012 гг. были внесены поправки в закон о гражданстве и релевантные подзаконные акты, что позволило, по данным УВКБ ООН, за период 2009-2014 гг. более 65 тыс. бывшим гражданам СССР, живущим в Кыргызстане, получить документы о гражданстве этой страны; гражданство Туркменистана в 2011-2014 гг. получили бо-

⁴ <http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>

⁵ Статус неграждан регулируется законом Латвии «О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или иного государства» (1995) www.ttc.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumis/On_the_Status_of_those_Former_U.S.S.R._Citizens.doc (на англ. языке) и «Законом об иностранцах» Эстонской Республики (1993).

⁶ Алексеев М.Е., Казенин К.И., Сулейманов М.С. Дагестанские народы Азербайджана. Политика, история, культура. 2008. Ссылки на данные НПО по районам компактного проживания лезгин – Кусарскому и Хачмасскому (http://www.e-reading.club/bookreader.php/88844/Alekseev,_Kazenin,_Suleimanov_-_Dagestanskije_narody_Azerbaiidzhana._Politika,_istoriya,_kul'tura.html)

⁷ <http://www.fergananews.com/articles/6996>, цитируются данные 2010 года.

⁸ По сообщению таджикстанского НПО «Консорциум инициатив» (2011), такие женщины не могут получить ответы на запросы об утрате гражданства, направляемые в Узбекистан, что затрудняет их легализацию в Таджикистане. <http://news.tj/ru/news/nevidimye-lyudi-tsentralnoi-azii>

⁹ <http://www.unhcr.kz/rus/news-of-the-region/news/2520/>

лее 4 тыс. апатридов, идентифицированных в ходе специальной регистрационной кампании.¹⁰ Впрочем, экспертами отмечается, что, при значительных усилиях властей и сотрудничестве с УВКБ ООН по преодолению безгражданства, в регионе возникают новые группы населения, рискующие стать ЛБГ: например, оставленные в Кыргызстане дети трудовых мигрантов, оба родителя которых отказались от гражданства КР в пользу иного (чаще российского).¹¹ В Казахстане новой группой, испытывающей трудности с получением гражданства, стали так называемые оралманы – этнические казахи, переселившиеся в рамках государственной программы на историческую родину из Узбекистана, Монголии, Туркменистана, Китая, России, Ирана и других стран (утратившие прежнее гражданство, но иногда по разным причинам не обретшие статус в Казахстане).¹²

К числу факторов, осложняющих положение жителей ряда стран в аспекте гражданства, относятся резкие смены политического курса: для жителей Туркмении – бипатридов стал драматичным односторонний выход (2003) Туркменистана из соглашения о двойном гражданстве с РФ, а затем и запрет двойного гражданства новой Конституцией (2008). В России с 2014 года создан ряд ограничений для лиц с двойным гражданством: они сами обязаны внести себя в специальный реестр, невыполнение этого требования чревато административным и уголовным преследованием.¹³

Огромной проблемой для граждан Узбекистана, живущих и работающих в других странах (в первую очередь – в РФ и Казахстане), стал обязательный обмен узбекских паспортов старого образца на биометрические. Обмен предполагалось закончить к 31 декабря 2015 года, однако в декабре 2015 года в СМИ было объявлено (в не вполне ясной форме, без указания фамилий и должностей чиновников), что он будет продлен до 1 июля 2018 года.¹⁴ Выехать из Узбекистана начиная с 1 июля 2014 года могли уже только владельцы биометрических паспортов,¹⁵ однако большое число трудовых мигрантов выехало в другие страны ранее этого времени и годами живет вне Узбекистана со старыми паспортами (при этом абсолютное большинство таких мигрантов не могут обменять старый паспорт на новый в консульских учреждениях за рубежом (эта возможность предусмотрена для ограниченных категорий) и обязаны для этого ехать на родину). После 1 января 2016 года многие мигранты при попытке выезда из страны пребывания узнали, что их паспорта недействительны за границей и они не могут вернуться на родину по этому документу, – их не выпускает пограничная служба (известно о таких случаях по крайней мере в аэропортах Москвы и Санкт-Петербурга). 14 января 2016 года МИД Узбекистана лишь на официальной странице в Фейсбуке разъяснил, что вернуться в Узбекистан обладатели старого паспорта могут при условии получения сертификата на возвращение на родину (*laissez-passer*), а паспорта будут действительны еще 2,5 года, но только на территории Узбекистана.¹⁶ У дипломатических учреждений выстроились огромные очереди (например, на территории РФ, где находится почти 2 млн. мигрантов из Узбекистана, дипучреждения есть только в Москве и Новосибирске), материальные потери мигрантов не ограничились утратой билетов на поезд или самолет – оформление сертификата происходит не сразу и стоит около 60 долларов, до его получения нужно

¹⁰ «Решения проблемы гражданства». Справочный документ, подготовленный УВКБ ООН для Международной конференции по вопросам миграции и безгражданства, 23-24 июня 2014 г., Ашхабат (Туркменистан). С.5.

¹¹ Интервью главы представительства УВКБ ООН в Кыргызстане Ханса Шоддера (2011). <http://www.fergananews.com/articles/6996>. Законодательство КР позволяет сохранить гражданство Кыргызстана при принятии второго гражданства (ч. 2 ст. 6 закона «О гражданстве Кыргызской Республики»), что, при аналогичном подходе России, значительно облегчило бы положение тысяч трудовых мигрантов, работающих в РФ, однако Россия требует от граждан КР, желающих стать гражданами РФ, отказаться от гражданства Кыргызстана. Любопытно, что при приеме в гражданство КР иностранцев те тоже могут сохранить прежнее гражданство, – за исключением граждан сопредельных Таджикистана, Казахстана, Узбекистана и Китая, которые обязаны отказаться от прежнего гражданства, принимая кыргызстанское (что мотивируется соображениями государственной безопасности).

¹² Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан. Специальный доклад «О ситуации с правами оралманов, лиц без гражданства и беженцев в Республике Казахстан». Астана, 2012. http://www.adilet.gov.kz/sites/default/files/doklad_russ.pdf

¹³ <http://rg.ru/2014/06/06/grajdanstvo-dok.html>

¹⁴ Например, <https://www.gazeta.uz/2015/12/19/passports/>

¹⁵ Постановление Кабинета министров РУ от 6 февраля 2014 года «О мерах по совершенствованию порядка выезда граждан Республики Узбекистан за границу», http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?act_id=2337294

¹⁶ На момент подготовки отчета этой информации на страничке МИДа уже не было, ее размещение отметили журналисты.

где-то жить, до консульств еще нужно добраться – каким-то образом приобрета проездные документы на основании уже недействительного паспорта и т.д.¹⁷ Месяц спустя, 12 февраля 2016 года, МИД Узбекистана сообщил на сайте, что паспорт старого образца все же можно использовать для возвращения на родину и что эта информация доведена до сведения иностранных государств.¹⁸ Однако, по сообщениям мигрантов, уже после разъяснений МИДа, в марте 2016 года, российские пограничники продолжали задерживать граждан Узбекистана, имеющих старые паспорта, и требовали от них сертификаты. Отсутствие достоверной информации о пределах и сроках действия старых паспортов стало причиной не только огромного стресса для мигрантов, но и создало почву для произвола и коррупции, различного рода провокаций.¹⁹

Стоит особо отметить репрессированные в период советской власти народы как группу, ставшую в постсоветское время уязвимой относительно гражданства и документирования. К ним относятся, в числе прочих, народы Крыма (крымские татары и другие), Кавказа (чеченцы, ингуши, балкарцы, карачаевцы, турки-месхи, хемшилы, курмандж (батумские турки)), депортированные из мест своего проживания в советские республики, ставшие после распада СССР независимыми государствами (Узбекистан, Кыргызстан, Казахстан).²⁰

Для нашего отчета важно упомянуть особую ситуацию, в которой в СССР и в постсоветских странах оказались корейцы (Роман Ким, выигравший дело в ЕСПЧ, принадлежит к этому меньшинству). Они стали первым репрессированным в СССР народом – директивы о насильственном переселении корейцев из пограничных районов Приморья в отдаленные территории Хабаровского края датируются еще концом 1920-х гг. Окончательно судьбу советских корейцев определили постановление №1428-326сс Совнаркома СССР и Центрального Комитета ВКП(б) от 21 августа 1937 года «О выселении корейского населения из пограничных районов Дальневосточного края», подписанное Молотовым и Сталиным, и дополнительное постановление Совнаркома СССР от 28 сентября 1937 года №1647-377сс «О выселении корейцев с территории Дальневосточного края», причем речь шла о тотальной депортации корейцев не только с Дальнего Востока, но с прочих территорий страны. Ее целью было объявлено пресечение «проникновения японского шпионажа в Дальневосточный край», и осуществлена она была в кратчайшие сроки: 25 октября 1937 года нарком внутренних дел СССР Ежов доложил, что «выселение корейцев из ДВК закончено» и 36 442 семьи, насчитывающие 171 781 человек, вывезены в Казахстан и Узбекистан.²¹ Потери корейского населения, вызванные депортацией, огромны. Так, по опубликованным данным, всего было депортировано 172,5 тыс. чел., погибло 28,2 тыс. чел., дефицит рождений составляет 17,3 тыс. чел., этого демографических потерь 45,5 тыс. чел., что составляет 26,4 % от числа всех депортированных.²²

Свободное перемещение корейцев из стран Центральной Азии стало возможным уже в 1950-е годы, после смерти Сталина, а с распадом СССР миграция корейцев усилилась – но не на Дальний Восток, с которым у потомков депортированных уже не было никаких связей, а, по большей части, в Европейскую часть России. Таким образом, корейцы в РФ оказались в специфической ситуации: принадлежа исторически к особой культуре, в массе они утратили родной язык и говорят по-русски, однако, поскольку они оказались ЛБГ или гражданами центральноазиатских стран и относятся к визуальным меньшинствам, в России они сталкиваются с теми же трудностями, что и многие другие мигранты: ксенофобией, расизмом, трудностями в приобретении гражданства или иного легального статуса.

¹⁷ <http://rus.ozodlik.org/content/article/27529021.html>

¹⁸ <http://rus.ozodlik.org/content/news/27553549.html>

¹⁹ Например, в Интернете появился видеоролик, где сотрудник некоей московской организации «Дом мигрантов» распространял ложную информацию, убеждая граждан Узбекистана выехать на родину «до 1 июля», ибо невыезд до этого времени, якобы, чреват лишением гражданства, отказом консульских учреждений принимать такого мигранта и т.д. <http://rus.ozodlik.org/content/article/27603136.html>

²⁰ <http://www.alexanderyakovlev.org/fond/issues/62150>

²¹ Белая книга о депортации корейского населения России в 30-40-х годах. М., 1992; История корейцев Казахстана. Сборник архивных документов. т.1-3, Алматы-Сеул, 1998-2000; Ким Г.Н., Мен Д.В. История и культура корейцев Казахстана. Алматы, 1995; Дорогой горьких испытаний. К 60-летию депортации корейцев России. М., 1997.

²² Эдиев Д. Демографические потери депортированных народов СССР <http://www.polit.ru/research/2004/02/27/demoscope147.html>

1. ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В СУВСИГ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

«СУВСИГ – специальное учреждение временного содержания иностранных граждан. На данный момент туда помещают всех кого ни попадя, если нет документов и доказательств проживания в РФ. Так, например, родился человек где-нибудь в Казахстане. В 1992 или 1993 году получил там паспорт СССР без отметки о гражданстве, приехал в РФ на ПМЖ в 90-х годах. Что-то пошло не так, и человек попал за решетку. И здесь начинается. Минюст РФ в отношении лица без гражданства выносит распоряжение о нежелательности проживания в РФ, затем идет решение о депортации и помещении в СУВСИГ. Всё. Круг замкнулся. Как правило, таких людей никто из СНГ не принимает – ну зачем им нужен преступник, и в результате человек лишен свободы на неопределенный срок. Получается двойное наказание за одно преступление – ведь России он тоже не нужен. Полагаю, появилась новая категория людей – ненужные люди, лица без гражданства, освобождаемые из мест лишения свободы и подлежащие депортации. Турик. Примечательно, что для разрешения данной ситуации ничего не делается. Отдельно можно сказать о содержании в СУВСИГ.

*...Когда же власти примут адекватное решение, касающееся лиц без гражданства? Сколько это может продолжаться? Вопросов много. Ответов нет».*²³

Виктор Нигматулин, лицо без гражданства, узник СУВСИГа в Кемерово.

1. ПРАВОВЫЕ ПУТИ ДОКАЗЫВАНИЯ НЕПРАВОМЕРНОСТИ СОДЕРЖАНИЯ ЛБГ В СУВСИГ: СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДЕЛА АДЦ «МЕМОРИАЛ» В ЕСПЧ

ДЕЛО «КИМ ПРОТИВ РФ»: РЕШЕНИЕ ЕСПЧ ПРЕДПИСЫВАЕТ ПРИНЯТИЕ ОБЩИХ МЕР, ПРИЗВАННЫХ ИЗМЕНИТЬ СИТУАЦИЮ ЛБГ

В 2014 году АДЦ «Мемориал» была инициирована жалоба²⁴ в ЕСПЧ, заявителем которой был Роман Анатольевич Ким – лицо без гражданства, этнический кореец, родившийся в 1962 году в Узбекистане, живущий в России с 1990 года, ранее отбывавший наказание в местах лишения свободы. Личную судьбу Кима, которая сделала его лицом без гражданства и привела в СУВСИГ, во многом определило то, что он принадлежит сразу к нескольким уязвимым группам (представитель репрессированного советской властью корейского этнического меньшинства; риск безгражданства РФ для корейцев оказался выше, т.к. республики, куда их депортировали, стали впоследствии независимыми государствами²⁵; Ким имеет судимость).

Лицо без гражданства Роман Анатольевич Ким был задержан 9 июля 2011 года в г. Се-строрецке Курортного района Санкт-Петербурга за отсутствие документов, удостоверяющих личность. Сотрудниками ФМС был составлен протокол о совершении им административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст. 18.8 КоАП РФ («нарушение режима пребывания в РФ»). 19 июля 2011 года в отношении него было вынесено постановление, согласно которому Ким был признан виновным в нарушении

²³ <http://fviltor77.livejournal.com/7732.html>

²⁴ Жалоба № 44260/13 от 17 июля 2014 года.

²⁵ В этом смысле в несколько лучшем положении оказались те меньшинства, насильственное переселение которых происходило в пределах одного государственного образования (например, депортация калмыков в Сибирь).

режима пребывания в РФ и подвергнут наказанию в виде штрафа в размере 2000 рублей и выдворения за пределы РФ. До выдворения (без указания срока его исполнения) Ким был помещен в ЦСИГ ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области²⁶.

Этот Центр представлял из себя восьмизэтажное здание, рассчитанное на содержание 176 человек. В действительности там всегда содержалось не менее 300 человек, и это количество увеличивалось до 400 летом и во время специальных рейдов. Заявитель сначала содержался в камерах площадью не более 10 квадратных метров, в которых помимо него находились 5 или 6 человек. В последние десять месяцев своего заточения он находился в камере площадью 18 квадратных метров, которую он делил с 4 и иногда с 7 другими заключенными. В камерах, где он сидел, не было раковины и доступа к питьевой воде. На этаже были всего один туалет и один душ, которыми пользовались примерно 40 человек. До марта 2013 года заявителю разрешалось находиться на улице в маленьком дворике 20-30 минут один раз в 2-3 недели. Помимо этого в учреждении невозможно было заняться никакой осмысленной деятельностью: не были доступны телевидение, радио, газеты или журналы.

На многочисленные запросы адвоката относительно мер, предпринимаемых для выдворения Кима, ни от одного из ведомств (УФМС, УФССП, ЦСИГ) ответа не поступало. После полутора лет содержания Кима в ЦСИГе в январе 2013 года УФМС направило запрос в Посольство Республики Узбекистан в РФ, откуда 5 февраля 2013 года был получен ответ о невозможности оформления свидетельства на возвращение Кима в Республику Узбекистан ввиду того, что он не является гражданином этой страны. Несмотря на подтверждение невозможности выдворения Кима, суды (по месту содержания и по месту вынесения первоначального решения) отказали в рассмотрении жалобы, поданной с учетом новых фактов, а Ким, при отсутствии законных оснований, содержался в ЦСИГе до 23 июля 2013 года, то есть пробыл там более двух лет.

Освободившись из ЦСИГа, Ким, во исполнение решения ЕСПЧ пытался включиться в процедуру легализации. По его настоятельной просьбе в марте 2015 года он был приглашен на прием в УФМС, где у него приняли документы для установления личности. После подачи многочисленных жалоб адвокатов ему выдали справку об установлении личности, но до сих пор он находится в статусе лица без гражданства: он не имеет действительных документов, подтверждающих его право законного проживания в России.

По делу «Ким против России» Европейский Суд по правам человека вынес стратегическое решение, которое, при его имплементации и принятии предписанных общих мер, может изменить к лучшему положение тысяч лиц без гражданства.

Суд признал условия пребывания в СУВСИГ бесчеловечными и унижающими человеческое достоинство, нарушающими ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (запрет пыток): *«Суд полагает, что заявитель вынужден был терпеть условия содержания под стражей, которые вызывали у него значительные психические и физические страдания, умаляя его человеческое достоинство. Таким образом, условия его содержания под стражей представляли собой бесчеловечное и унижающее достоинство обращение по смыслу статьи 3 Конвенции даже в отсутствие какого-либо позитивного умысла унижить заявителя со стороны какой-либо государственной структуры».*

Суд установил и нарушение параграфа 1 статьи 5 Конвенции в связи с неразумной продолжительностью времени, в течение которого заявитель был лишён свободы, и полным бездействием властей. В частности, за два года содержания заявителя в заточении органы УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области направили лишь два запроса в Узбекистан с просьбой подтвердить гражданство заявителя и оформить ему свидетельство на возвращение. Суд пришел к выводу, что *«основания содержания заявителя под стражей, а именно действие, направленное на его выдворение, не оставались действительными на протяжении всего периода*

²⁶ С 1 января 2014 года Центры содержания были переподчинены Управлению Федеральной миграционной службы России и переименованы в Специальное учреждение временного содержания иностранных граждан (СУВСИГ).

его заточения, учитывая отсутствие реальной перспективы его выдворения и неспособность национальных властей вести эту процедуру с должным усердием». Суд также отметил ненормальность того, что содержание в СУВСИГ (превентивная мера, призванная лишь обеспечить исполнение выдворения) оказалось гораздо более длительным и жестким (более двух лет), чем «наказательные» меры, применяемые за административные правонарушения (административный арест до 30 суток).

Как указал Европейский Суд, «*параграф 1 (f) статьи 5 не требует, чтобы содержание под стражей рассматривалось как разумно необходимое, например, для предотвращения правонарушения либо побега. Любое лишение свободы на основании второй части параграфа 1 (f) статьи 5 будет обосновано, если предпринимаются меры по высылке или выдаче, если эти меры не сопровождаются особым усердием (§ 48 постановления от 22 марта 1995 года по жалобе №18580/91 «Quinn против Франции»²⁷ лишение свободы перестаёт быть допустимым согласно параграфу 1 (f) статьи 5 (см. § 113 постановления от 15 ноября 1996 года по жалобе № 22414/93 «Chahal против Великобритании»²⁸). Для того, чтобы не стать произвольным, лишение свободы на основании параграфа 1 (f) должно быть добросовестным. Оно должно быть тесно связано с основанием лишения свободы, на которое ссылается Правительство. Место и условия содержания под стражей должны быть соответствующими. Длительность содержания под стражей не должна превышать то, что разумно требуется для достижения цели (см. § 164 постановления Большой палаты от 19 февраля 2009 года по жалобе № 3455/05 «А. и другие против Великобритании»²⁹ ... § 74 постановления Большой палаты от 29 января 2008 года по жалобе №13229/03 «Saadi против Великобритании»³⁰)».*

Суд рекомендовал *«рассмотреть возможность принятия необходимых общих мер, направленных на ограничение периодов лишения свободы, с тем, чтобы они оставались связаны с основанием лишения свободы, применимым в иммиграционном контексте».*

Не менее важным достижением представляется признание Судом нарушения п. 4 ст. 5 Конвенции (право на безотлагательно рассмотрение судом правомерности заключения под стражу и на освобождение, если заключение было признано судом незаконным) – то есть системной проблемы отсутствия периодического судебного контроля за фактическим содержанием людей под стражей и отсутствие процессуальной возможности обжаловать содержание в СУВСИГ по истечении определенного времени, что приводит к невозможности прекращения заточения, даже если выдворение неосуществимо, так как узник – лицо без гражданства.

Рассмотрев эту системную проблему российского законодательства, Европейский Суд по правам человека указал, что *«национальные власти обязаны оценить, существует ли реальная перспектива выдворения и являлось ли лишение свободы с целью выдворения с самого начала и продолжает ли оно являться обоснованным (см. § 77 постановления от 12 февраля 2013 года по жалобе № 58149/08 «Amie и другие против Болгарии»³¹ и § 68 постановления от 27 июля 2010 года по жалобе № 24340/08 «Louled Massoud против Мальты»³²). В этих обстоятельствах решающим становится наличие процессуальных гарантий. Вместе с тем, Суд уже установил, что у заявителя не имелось эффективного средства правовой защиты для обжалования законности и длительности его заточения, и Правительство не указало на наличие каких-либо*

²⁷ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Quinn"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57921"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

²⁸ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Chahal"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-58004"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

²⁹ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["A. and Others v. the United Kingdom \[GC\]","no. 3455/05"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-91403"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

³⁰ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Saadi"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-106668"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

³¹ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Amie and Others v. Bulgaria","no. 58149/08"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-116413"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

³² [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["No 24340/08 Louled Massoud"\],"languageisocode":\["ENG"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-100143"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

нормативных или практических гарантий. Из этого следует, что российская правовая система не предусматривала процедуры, способной предотвратить риск произвольного лишения свободы в ожидании выдворения (см. §§ 153-154 постановления от 18 апреля 2013 года по жалобе № 67474/11 «Азимов против России»,³³ § 71 вышеупомянутого постановления по жалобе «Louled Massoud против Мальты» и, в соответствующем ракурсе, § 114 постановления от 23 октября 2008 года по жалобе № 2440/07 «Солдатенко против Украины»³⁴). В отсутствие таких гарантий заявитель провёл все два года, то есть максимальный период времени, предусмотренный российским законодательством для исполнения постановления о выдворении, в заключении».³⁵

Ввиду нарушения п.4 статьи 5 на том основании, что заявитель, лишённый свободы в ожидании своего выдворения из России, не мог инициировать судебную процедуру проверки законности своего содержания под стражей, которая могла бы привести к его освобождению, Суд предписал Правительству РФ принять общие меры для предотвращения подобных нарушений в будущем: **«государство-ответчик должно прежде всего принять соответствующие правовые и/или иные меры для создания в своём национальном праве механизма, позволяющего человеку инициировать проверку законности своего содержания под стражей в ожидании выдворения в свете того, как процедура выдворения развивается. Суд подчёркивает, что хотя процедура, предусмотренная параграфом 4 статьи 5 Конвенции, не всегда должна сопровождаться теми же гарантиями, что вытекают из статьи 6 Конвенции применительно к уголовному или гражданскому судопроизводству, она должна иметь судебный характер и предоставлять гарантии, соответствующие рассматриваемому типу лишения свободы (см. § 203 постановления Большой палаты от 19 февраля 2009 по жалобе № 3455/05 «А. и другие против Великобритании»,³⁶ постановление Большой палаты от 22 мая 2012 года по жалобе № 5826/03 «Идалов против России»³⁷)».**

Наконец, ЕСПЧ указал на недопустимость недокументированности лиц без гражданства, что делает очень вероятным их повторное заточение в СУВСИГ: **«Суд отмечает, что заявитель не только является лицом без гражданства, но и похоже, что у него нет постоянного места жительства и документов, удостоверяющих его личность. Таким образом, Суд обеспокоен, что после освобождения его ситуация по-прежнему может означать, что он окажется вне пределов правового поля российского миграционного законодательства и вновь может быть привлечён к административной ответственности на основании статьи 18.8 Кодекса об административных правонарушениях, процитированного в § 23 настоящего постановления. Таким образом, Суд убеждён, что Правительство России должно обратиться к необходимым средствам и процедурам с тем, чтобы предотвратить повторное задержание заявителя на основании того, что он является лицом без гражданства».**

Итак, в решении по делу «Ким против России» ЕСПЧ потребовал от РФ принятия общих мер для улучшения ситуации в СУВСИГах. Такими общими мерами должны стать изменения законодательства, устанавливающие контроль за правомерностью помещения в СУВСИГ, за сроками содержания там и предупреждающие циклические задержания и помещение в СУВСИГ лиц без гражданства (т.е. должна быть создана эффективная процедура легализации ЛБГ, в том числе бывших граждан СССР, которые десятилетиями не могут обрести легальный статус). Необходимы и системные улучшения условий содержания в СУВСИГ.

³³ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Azimov v. Russia","no. 67474/11"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-118605"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

³⁴ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["2440/07"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-89161"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

³⁵ Здесь и далее цитируется решение ЕСПЧ по делу «Ким против России».

³⁶ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["A. and Others v. the United Kingdom \[GC\]","no. 3455/05"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-91403"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

³⁷ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["Idalov v. Russia \[GC\]","no. 5826/03"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-110986"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

ИСТОРИЯ БОРЬБЫ ЗА ПРАВА ЛБГ СРЕДСТВАМИ ЕСПЧ: ДЕЛО «ЛАКАТОШ И ДРУГИЕ ПРОТИВ РФ»

Дело «Ким против РФ» было не первой успешной попыткой защиты прав ЛБГ в Европейском Суде. Ранее АДЦ «Мемориал» уже обращался в ЕСПЧ с жалобой по аналогичному делу «Лакатош и др. против России»,³⁸ однако оно закончилось без вынесения решения по существу, мировым соглашением между правительством РФ и заявителями.

22 сентября 2009 года во время рейда УФМС на территории поселения цыган-мадяров³⁹ на окраине Санкт-Петербурга были задержаны Анна Лакатош, Павел Габор и Аладар Форкош — цыгане, уроженцы города Берегово Закарпатской области Украины, не имевшие никаких личных документов. 24 сентября 2009 года Колпинский районный суд Санкт-Петербурга признал задержанных виновными в нарушении режима пребывания иностранных граждан в РФ и подверг их наказанию в виде штрафа в размере 2000 рублей, а также дополнительному наказанию в виде выдворения за пределы РФ.

До выдворения, без указания срока выполнения, цыгане были помещены в изолятор временного содержания (ИВС) ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области на ул. Захарьевской, д.6, выполнявший на тот момент функции центра содержания иностранных граждан. Несмотря на то, что исполнить решение суда о выдворении было заведомо невозможно — ввиду отсутствия страны гражданства заявителей, они удерживались на Захарьевской больше года, в нарушение тогдашнего закона, предусматривавшего максимальный срок содержания 1 год.

Все заявители содержались в перенаселенных камерах, без средств поддержания личной гигиены, при отсутствии достаточного доступа солнечного света и свежего воздуха. В камере был постоянно включен свет. Воду ему давали лишь один раз в день. Туалеты были расположены прямо в камерах и никак не отделены от основного пространства, в том числе от кроватей заключенных, на которых они вынуждены были принимать пищу в отсутствие столов. Питание заключенных состояло из черного хлеба, каши и чая. В рационе полностью отсутствовали фрукты, овощи, рыба, мясо, молочные продукты. Самостоятельно готовить пищу и кипятить воду им было запрещено.

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

Работниками ИВС не предпринималось достаточных мер для установления личности и гражданской принадлежности задержанных. Генеральное консульство Украины в Российской Федерации в ответ на запросы адвокатов АДЦ «Мемориал» в ноябре 2009 — январе 2010 гг. сообщило, что поскольку задержанные цыгане никогда не документировались паспортами граждан Украины, то подтвердить их принадлежность к гражданству Украины невозможно. 11 февраля 2010 г. адвокат АДЦ «Мемориал» получила ответ администрации ИВС на запрос о возможности выдворения цыган-мигрантов, в котором сообщалось, что в связи с отсутствием сведений о принадлежности к какому-либо гражданству и отсутствием документов, удостоверяющих личность задержанных, их выдворение за пределы РФ невозможно. Таким образом, после более чем 4 месяцев заключения А.Лакатош, П.Габор и А.Форкош в ИВС была подтверждена невозможность установления их личности и гражданской принадлежности, а также невозможность их выдворения за пределы РФ.

³⁸ Дело «Лакатош и другие против России», жалоба № 32002/10.

³⁹ Мадьяры — специфическая группа цыган, компактно проживающих, в частности, в Закарпатской области Украины, говорящих по-венгерски.

Однако администрация ИВС не решилась выпустить на свободу нарушителей миграционного режима, не выполнив решения суда об их выдворении. Цыгане-мигранты вышли на свободу только в октябре 2010 года, после истечения годового срока их содержания под стражей, оставаясь нарушителями миграционного режима.

В течение более года заключения цыган-мадьяров государственные органы Украины и РФ так и не смогли установить ни их личности, ни гражданскую принадлежность ввиду неэффективности и недостаточности предпринимаемых усилий. Годовое пребывание в условиях плохого питания и невозможности соблюдения личной гигиены подорвало как физическое, так и психическое здоровье заявителей: Анна Лакатош испытывала припадки эпилепсии, а Аладар Форкош заболел туберкулезом. Нередки были случаи голодных обмороков. Заключенные в течение года пребывали в униженном, подавленном состоянии, будучи разлученными со своими семьями, не получая никакой заботы, защиты и поддержки, предусмотренных в таких случаях международным правом.

По истечении максимально допустимого срока содержания в октябре 2010 года Анна Лакатош, Павел Габор и Аладар Форкош вышли на свободу с подорванным здоровьем и без каких-либо гарантий и надежд избежать вторичного заключения. Ввиду отсутствия личных документов они и по сей день остаются нарушителями режима пребывания в любой стране, где бы они ни находились.

В попытке обжаловать условия и целесообразность содержания подзащитных юристы АДЦ «Мемориал» и адвокат Ольга Цейтлина, исчерпав национальные средства защиты, которые оказались неэффективными, обратились в Европейский Суд по правам человека. Дело «Лакатош и другие против Российской Федерации», при поддержке Управления Верховного Комиссариата ООН по делам беженцев, было рассмотрено Страсбургским судом в приоритетном порядке и закончилось мировым соглашением.

Российское государство признало факт нарушения Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод, подтвердив, что в изоляторах временного содержания иностранные граждане и лица без гражданства содержатся в бесчеловечных условиях, в отсутствие периодического судебного контроля и возможности осуществить выдворение, и в рамках мирового соглашения выплатило истцам компенсации в размере 30 000 евро каждому заявителю.

К сожалению, после вынесения этого постановления и признания Россией фактов нарушения Конвенции принципиальных изменений в условиях содержания и правоприменительной практике не последовало. Иностранцев и ЛБГ стали помещать в специализированные Центры содержания иностранных граждан, созданные в 2013 году в субъектах РФ, но бесчеловечное обращение имело место и там, а судебный контроль за сроками и необходимостью содержания под стражей так и не был введен.

2. СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ, ПОДНЯТЫЕ В ДЕЛЕ «КИМ ПРОТИВ РОССИИ» И ТРЕБУЮЩИЕ НЕМЕДЛЕННОГО РЕШЕНИЯ

Законодательство о гражданстве в РФ, как и в других странах бывшего СССР, неоднократно менялось. Закон №1948-1 «О гражданстве РФ» от 28.11.1991 предусматривал регистрационный (упрощенный, требовавший лишь ходатайства) порядок приобретения гражданства для бывших граждан СССР и определял сроки для регистрации гражданства РФ (3-хлетний период, продленный впоследствии до 31 декабря 2000 года). В 2002 году вступил в силу Федеральный закон №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», фактически приравнявший

ЛБГ – бывших граждан СССР к «обычным» иностранцам; некоторые преференции для них (установленный законом 2002 года т.н. упрощенный порядок приобретения гражданства) касаются только меньшего срока проживания по виду на жительство, в то время как общая трехступенчатая схема получения гражданства остается такой же, как в «общем порядке». Наконец, в 2012 году этот закон был дополнен главой VIII.1, призванной в течение следующих пяти лет (до 1 января 2017 года) урегулировать ситуацию ЛБГ, которые за долгое время так и не смогли обрести легальный статус.

К сожалению, многочисленные точечные изменения законодательства РФ не привели к решению проблемы безгражданства, – в России число ЛБГ все еще велико: таковыми признали себя, согласно переписи населения РФ 2010 года, более 178 000 человек,⁴⁰ данные глобального отчета УВКБ ООН за 2014 год – 113 474 чел.,⁴¹ а реальное количество ЛБГ в РФ, несомненно, гораздо больше. Маловероятно, что до 1 января 2017 года все лица без гражданства получат в РФ легальный статус, так что необходимы новые системные изменения законодательства.

В РФ сложилась практика комплексной дискриминации ЛБГ — во всех сферах общественной жизни. Все они, ввиду отсутствия у них гражданства и, соответственно, признаваемых действительными документов, удостоверяющих личность, имеют сложности в осуществлении своих прав: им фактически невозможно оформить право собственности, зарегистрировать брак, легально трудоустроиться или получить медицинскую помощь. Более того, в отсутствие указанных документов они рассматриваются как нарушители действующего миграционного законодательства и норм КоАП РФ. Хотя Россия не присоединилась к Конвенции о статусе апатридов (1954) и Конвенции о сокращении безгражданства (1961),⁴² равные с гражданами гарантии соблюдения прав человека в отношении лиц без гражданства провозглашены в Конституции РФ и в международных договорах, являющихся частью российской правовой системы. Однако обычно органы государственной власти в своей повседневной деятельности руководствуются не принципом непосредственного действия прав и свобод человека, а исходят из разнообразных подзаконных актов и формальных требований — в том числе в отношении лиц без гражданства, заведомо более уязвимых по сравнению с российскими гражданами.

2.1 ОТСУТСТВИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ЛБГ В РОССИИ

Ключевой проблемой для ЛБГ, живущих в Российской Федерации, по-прежнему остается невозможность включиться в процедуру легализации, поскольку специально предназначенный для ЛБГ, прибывших в РФ до определенного законом дня 2002 года, путь обретения гражданства трудновыполним, а ориентированные на недавно прибывших «легальных» мигрантов пути приобретения разрешения на временное проживание (РВП), вида на жительство, гражданства для ЛБГ закрыты с самого начала, так как эти бывшие граждане СССР не имеют действительных документов, удостоверяющих личность, и законных оснований пребывания в стране.

⁴⁰ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm

⁴¹ <http://unhcr.org/556725e69.html>

⁴² Из бывших стран СССР к обеим конвенциям в разное время присоединились Армения, Азербайджан, Грузия, Латвия, Литва, Молдова, Туркменистан, Украина.

«Льготная» процедура обретения гражданства РФ для «давних» ЛБГ и трудности при ее реализации

Действующее в РФ законодательство по возможностям и путям легализации делит ЛБГ – бывших граждан СССР на две группы в зависимости от того, когда они въехали на территорию РФ или получили паспорт граждан РФ, впоследствии признанный незаконно выданным.⁴³ Это деление, установленное для ЛБГ «Законом о гражданстве РФ» (ст. 13, 14), было подтверждено главой VIII.1, внесенной 12.11.2012 в этот закон⁴⁴ – она поставила в «льготные» условия легализации не получивших ранее гражданства РФ бывших граждан СССР, прибывших в РФ для проживания до 1 ноября 2002 года⁴⁵; и бывших граждан СССР, «получивших паспорт гражданина Российской Федерации до 1 июля 2002 года, впоследствии признанный выданным незаконно, имеющих гражданство иностранного государства, при условии отсутствия у них действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве».⁴⁶

«Льготные условия» легализации, установленные для перечисленных категорий ЛБГ пунктом 3.1.1 ст. 41, входящей в главу VIII.1, состоят в том, что они могут сразу обратиться с заявлением о принятии в гражданство, минуя стадию РВП и вида на жительство. Кроме того, допускается ситуация, что такие ЛБГ могут не иметь удостоверения личности: пункт 4.5 статьи 41 говорит о том, что в отношении лиц, не имеющих личных документов, проводится процедура установления личности (проводить эту процедуру, как следует из ст. 10.1 закона «О правовом положении иностранных граждан», в срок не более 3 месяцев должны территориальные органы в сфере миграции, т.е. ФМС; срок этот установлен и в ст. 41.5.3 закона «О гражданстве РФ»). Важно, что содержащаяся в главе VIII.1 статья 41.1.5 запрещает преследовать в административном порядке и наказывать обратившихся за гражданством ЛБГ, даже если они нарушили «иммиграционные правила».

Однако на практике ЛБГ, не имеющие личных документов, сталкиваются с трудностями: процедура установления личности органами УФМС либо вообще не проводится (при этом заявитель еще и привлекается к административной ответственности), либо затягивается на неопределенный срок (нигде не зафиксировано, кто несет ответственность (и какую) за неисполнение процедуры установления личности в установленное законом время). Например, для Романа Кима, легализовать которого обязал Европейский Суд, процедура установления личности длилась более года. Но, даже получив на руки справку об установлении личности, Роман Ким до сих пор лишен процессуальной возможности подать документы на гражданство, т.к. имеет неснятую и непогашенную судимость.⁴⁷

Сотрудники ФМС сами признают, что алгоритм процедуры установления личности не предусмотрен законодательством. В качестве законного основания для инициирования этой процедуры предлагается «рассматривать данных лиц как правонарушителей, тогда возможность уста-

⁴³ Речь идет об огромном количестве людей, по всем правилам получившими паспорта граждан РФ в 1992-2002 гг., но затем эти паспорта были признаны выданными незаконно (на конец 2011 года число таких паспортов достигло 80 тыс.). Парадоксальным образом эти паспорта удостоверяли личность владельца, но не гражданство РФ. Глава VIII.1 закона «О гражданстве РФ» фактически отменила негативные последствия ошибок органов ФМС для владельцев подобных паспортов, и допустила этих людей к легализации (в некоторых источниках введение в действие этой дополнительной главы закона даже называют «паспортной амнистией»). Подробно история защиты прав владельцев «незаконных» паспортов излагается в Отчете уполномоченного по правам человека в РФ В.П. Лукина за 2012 год <http://rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html>, а также в более раннем специальном его отчете «О практике изъятия российских паспортов у бывших граждан СССР, переселившихся в Российскую Федерацию из стран СНГ» (2007) <http://rg.ru/2008/01/26/pasporta-doklad.html>

⁴⁴ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/4e420c3fbd4280d83c2c112d76ed9ae850b5bc2/

⁴⁵ К «льготной категории» закон относит также не имеющих гражданства иных государств детей этих ЛБГ (несовершеннолетних и совершеннолетних) и совершеннолетних недееспособных подопечных.

⁴⁶ От заявителей – лиц без гражданства требуется справка об отсутствии у них гражданства иностранного государства. Если признано, что паспорт РФ был выдан лицу без гражданства «незаконно» (как правило, в этих случаях выясняется, что человек все-таки формально принадлежит к гражданству какой-то страны, хотя сам этот человек так не считает), то от таких заявителей требуют подтверждение того, что они потеряли связь со страной происхождения и не имеют права там жить (на практике это могут быть документы о «снятии с учета», «снятии с регистрации» и т.п.).

⁴⁷ О проблемах легализации ЛБГ, имеющих судимость, подробнее см. ниже.

новления личности появляется в рамках привлечения к административной ответственности».⁴⁸ Между тем, ст. 41.1.5 закона «О гражданстве РФ», как говорилось выше, запрещает привлекать к административной ответственности обратившихся в органы ФМС ЛБГ «за нарушение правил въезда в Российскую Федерацию, режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, незаконное осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации или нарушение иммиграционных правил, если такие нарушения были выявлены в связи с подачей данными лицами заявления о признании их гражданами Российской Федерации, о приеме в гражданство Российской Федерации или о выдаче вида на жительство».

Процедура установления личности ЛБГ ущербна еще и потому, что не предусматривает специального документа, удостоверяющего личность ЛБГ. На практике им выдается, по свидетельству высокопоставленного чиновника ФМС, «временное удостоверение личности гражданина РФ, в котором наши сотрудники зачеркивают слова «гражданин РФ».⁴⁹ При этом срок действия такого удостоверения устанавливается произвольно (на месяц, на 6 месяцев), в его продлении произвольно отказывают.⁵⁰

Чтобы соответствовать условиям «льготной» процедуры легализации, заявители должны подтвердить отсутствие у них гражданства иностранного государства. В этом смысле проблематично положение обладателей и «незаконно выданных» паспортов РФ: как правило, в этих случаях выясняется, что человек все-таки формально принадлежит к гражданству какой-то страны, хотя сам он так не считает. От таких заявителей требуют подтверждения того, что они потеряли связь со страной происхождения и не имеют права там жить (на практике это могут быть документы о «снятии с учета», «снятии с регистрации» и т.п.).

Что касается сведений о наличии или отсутствии гражданства иного государства или об утраченных связях со страной происхождения, то на запросы и письма самих заявителей-ЛБГ и их адвокатов многие консульские учреждения не отвечают, а поехать самостоятельно в другую страну за справкой или оформить доверенность на представителя ЛБГ не могут из-за отсутствия документа для пересечения границы и документа, устанавливающего личность. По ряду дел не удалось добиться ответов даже на запросы УФМС или службы судебных приставов.⁵¹ В то же время, четко не регламентировано, какой государственный орган и в какие сроки должен запрашивать и получать подобные сведения, какая ответственность существует за бездействие и нарушение сроков. Имеется письмо-разъяснение за подписью замдиректора ФМС Калужного, выпущенное в начале 2010 года, о том, что территориальные органы ФМС должны сами проявлять активность и направлять запросы о наличии или отсутствии гражданства иного государства у ЛБГ,⁵² но на практике оно часто игнорируется.

Статья 41.6 д) главы VII.1 закона «О гражданстве РФ» наделяет территориальные органы ФМС полномочиями устанавливать факт прибытия заявителей на территорию РФ до 1 ноября 2002 года и факт их проживания на территории РФ до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ. Документов, подтверждающих прибытие и проживание в РФ в указанные сроки у ЛБГ часто нет (ими могут быть домовая книга; штамп о прописке в паспорте гражданина СССР, справки с мест работы или учебы, справки об обращении за медицинской помощью и т.п.). Существующая правоприменительная практика связывает постоянное проживание ЛБГ в России, а также реализацию их социальных прав исключительно с наличием вида на жительство, хотя постоянное проживание человека может быть подтверждено не только ВНЖ, но и другими документами, в том числе решением суда об установлении факта прожива-

⁴⁸ Выступление начальника Управления организации визовой и регистрационной работы ФМС России А.А. Аксенова в дискуссии на семинаре «Миграция и право» ПЦ «Мемориал», 2010. С. 142-187. <http://memohrc.org/sites/default/files/old/files/552.pdf>

⁴⁹ То же.

⁵⁰ Информация получена от адвокатов, работающих по делам ЛБГ. Архив АДЦ «Мемориал».

⁵¹ Информация получена от адвокатов, работающих по делам ЛБГ. Архив АДЦ «Мемориал».

⁵² В открытом доступе этот документ найти не удалось. Он обсуждается в дискуссии на семинаре «Миграция и право» ПЦ «Мемориал» с участием высокопоставленных сотрудников ФМС (2010). Упоминания см. на с. 142-187 опубликованной стенограммы: <http://memohrc.org/sites/default/files/old/files/552.pdf>

ния. Однако, как правило, сотрудники ФМС считают решение суда о постоянном проживании на территории РФ в указанные даты лишь одним из доказательств, требуя дополнительные документы – ИНН, страховое пенсионное свидетельство, наличие собственности, близких родственников и т.д.

Часто сотрудники ФМС вводят заявителей в заблуждение, применяя к ним неподходящий алгоритм легализации. Вот свидетельство Т. – ЛБГ, родившейся в Казахстане и почти всю жизнь прожившей в Санкт-Петербурге. Она въехала в РФ до 2002 года и имеет разнообразные подтверждения своего проживания на территории России, поэтому с полным правом она могла бы сразу подать документы на гражданство, минуя стадии РВП и ВНЖ. Однако ФМС трактует Т. как «нового мигранта» и требует «свежую» миграционную карту, которой у нее заведомо не может быть:

«Я родилась 16.07.1993 года в селе Барашки Шемонаихинского района Восточно-Казахской области республики Казахстан, где проживала до 1998 года. В том же 1998 году вместе с матерью переехала в г. Санкт-Петербург на постоянное место жительства. Не регистрировалась, не прописывалась, не оформляла никаких документов. Пошла в школу, где отучилась 10 лет. На момент получения паспорта выяснилось, что я ЛБГ, и это породило целый ряд проблем: пыталась поступить в ВУЗ – не взяли, хотела пойти работать – тоже не приняли из-за отсутствия документов. Начала ходить по инстанциям и собирать справки. В итоге у меня есть справка УФМС об установлении личности, аттестат РФ, свидетельство о рождении, справки из детских садов и справка из школы. При подаче документов в ФМС на РВП мне отказали, объяснив, что я превысила срок своего временного пребывания в РФ и мне нужно выехать и въехать обратно, чтобы получить миграционную карту и заново встать на миграционный учет. Выехать я не могу, потому что боюсь, что из-за отсутствия документов меня не впустят обратно. Что делать, я не знаю. Какой-то замкнутый круг».⁵³

ЛБГ, въехавшие в РФ после 1 ноября 2002 года: полная невозможность вступить в процедуру легализации

Из главы VIII.I Закона о гражданстве следует, что для бывших граждан СССР, прибывших в РФ после 1 ноября 2002 года или получивших после 1 июля 2002 года паспорта РФ, которые впоследствии признали выданными незаконно, «льготная» процедура получения гражданства (без стадий РВП и вида на жительство) не предусмотрена, т.е. они должны, несмотря на долговременное проживание в РФ, начинать процесс обретения гражданства «с нуля». На практике это означает, как будет показано ниже, что такие люди оказываются вне всякой правовой процедуры легализации.

Получение гражданства РФ может происходить в общем порядке (ст. 13 закона «О гражданстве РФ») или в упрощенном порядке (ст. 14 закона «О гражданстве РФ», введена в 2002 году). Оба порядка предполагают три этапа получения гражданства: сначала получение разрешения на временное проживание (РВП); затем, прожив в РФ один год на основании РВП и подтвердив законный источник дохода и место пребывания, можно подавать на вид на жительство; прожив по виду на жительство в РФ безвыездно в течение 5 лет (для общего порядка) или без этого обязательного условия (для упрощенного порядка), можно подавать документы на гражданство. Заявители должны иметь законный источник средств к существованию и подтвердить владение русским языком; среди обязательных к предоставлению документов – справка об отсутствии судимости, медицинская справка об отсутствии ВИЧ-инфекции, наркомании и иных инфекционных болезней, установленных специальным перечнем. После трех лет проживания в РФ требуется подтвердить наличие жилого поме-

⁵³ Из обращения в АДЦ «Мемориал» ЛБГ Т. Архив АДЦ «Мемориал».

шения. Закон о правовом положении иностранных граждан (ст. 7 и ст. 9) устанавливает, что в выдаче РВП будет отказано, если заявитель неоднократно привлекался к административной ответственности в том числе за нарушение миграционных правил, в течение 5 предшествующих лет неоднократно подвергался выдворению или депортации из РФ.

Бывшие граждане СССР, оказавшиеся ЛБГ («те, кто имел гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства»), имеют право на упрощенный порядок получения гражданства РФ (ст.14 закона «О гражданстве РФ»).⁵⁴

Однако, имея теоретическое право на получение гражданства РФ в упрощенном порядке, ЛБГ, въехавшие в РФ после 1 ноября 2002 года, не могут включиться в процедуру легализации и выпадают из нее уже на самом первом этапе – пытаются подать документы на РВП.

Во-первых, обязательный список включает действительный документ, удостоверяющий личность и бывшую или настоящую гражданскую принадлежность. У некоторых ЛБГ такого документа просто нет, а паспорт СССР образца 1974 года на практике действительным не признается. Российское законодательство вообще не предусматривает специального временного документа, удостоверяющего личность ЛБГ, а РВП или вид на жительство – документы, которые выдаются уже включенным в процедуру и в полной мере легализованным ЛБГ.

Без действительных документов, удостоверяющих личность, невозможно устроиться на работу – поэтому требование ст. 13 закона «О гражданстве РФ» иметь законный источник средств к существованию для ЛБГ заведомо невыполнимо.

Во-вторых, ЛБГ не соответствуют еще одному «стартовому» правовому требованию – законность пребывания в РФ. Документы на РВП не принимаются, как пишут на ресурсах ФМС, «если заявитель находится на территории Российской Федерации с нарушением установленного порядка пребывания (проживания)».⁵⁵ Это означает, прежде всего, что для подачи на РВП необходимо наличие действительных документов о пересечении границы (действующей визы, миграционной карты) и действительного миграционного учета по месту пребывания или проживания (т.е. эта процедура ориентирована в первую очередь для «новых» мигрантов, а не для тех, кто десятилетиями постоянно живет в РФ).

Миграционные карты были введены в действие 11 ноября 2002 года⁵⁶. От ЛБГ, попадающих в «льготную» категорию въехавших в РФ до этой даты, миграционные карты требовать невозможно. А вот от въехавших после 11 ноября 2002 года они требуются, хотя, за давностью лет, многие ЛБГ их попросту утратили, и единственный способ получить новую миграционную карту – выехать за пределы РФ и въехать обратно. Сделать это без действительных документов нельзя: незаконное пересечение государственной границы грозит уголовным преследованием и наказанием по ст.322 УК РФ (штрафом до 200 000 руб., либо принудительными работами до двух лет, либо лишением свободы до двух лет).

⁵⁴ Воспользоваться упрощенным порядком, кроме указанных ЛБГ, также вправе лица, которые имеют родственные связи с гражданами РФ (родителями, супругами, детьми – с разными оговорками, например, имеющие нетрудоспособных родителей); те, кто проживает на территории РФ, родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР; и некоторые другие категории (инвесторы, предприниматели – с разными оговорками). Кроме того, с 2014 года упрощенный порядок распространяется на тех, кто на законном основании проживает в РФ и признаны «носителями русского языка» (т.н. «закон о носителях русского языка», Федеральный закон от 20.04.2014 N 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Упрощенный порядок принятия в гражданство распространяется и на участников программы переселения соотечественников, имеющих регистрацию по месту жительства, в определенной программой, регионе РФ. До 1 июля 2009 года упрощенным порядком принятия в гражданство РФ могли воспользоваться иностранцы и ЛБГ, имевшие гражданство СССР, прибывшие в РФ из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в РФ по состоянию на 1 июля 2002 года либо получившие РВП или вид на жительство.

⁵⁵ Например, <http://www.78.fms.gov.ru/gosuslugi/item/12896/>

⁵⁶ Приказ ГТК РФ N 1189, МВД РФ N 1095, МИД РФ N 16531, Министерства транспорта РФ N 143, МПС РФ N 49, ФПС РФ N 692 от 11.11.2002 «О введении в действие миграционных карт».

Выпущенное 6 июня 2006 года распоряжение заместителя директора ФМС России Леденева⁵⁷ позволило тем, кто, представив письменные доказательства, установил в суде факт своего постоянного проживания в России на определенные даты, подать документы на РВП без предъявления миграционной карты (что отменило бы необходимость выезда за пределы РФ) и без справки об отсутствии судимости в стране исхода (соответствующие проверки делегировались органам МВД). Однако, как свидетельствует практика, не все могут установить факт проживания в суде, поскольку не имеют письменных доказательств проживания, и, даже при наличии решения суда об установлении факта проживания, справки, удостоверяющие личность, не выдаются, а органы ФМС все равно продолжают требовать у заявителей миграционные карты.

Еще одно препятствие сразу исключает легализацию ЛБГ, пытающихся «с нуля» подать на гражданство в упрощенном порядке, – квотирование разрешений на временное проживание. Поскольку никаких преференций у ЛБГ, въехавших после 1 ноября 2002 года, нет (в категории имеющих право подать на РВП вне квоты они не входят), формально они должны вписываться в квоту, которая чрезвычайно мала и в борьбе за которую ЛБГ конкурируют с «новыми» мигрантами (въехавшими в РФ недавно).⁵⁸

Особую проблему для ЛБГ представляет собой подтверждение наличия жилья и регистрации, даже временной: собственного жилья у них нет, хозяева съемного жилья почти никогда не соглашаются регистрировать постояльцев.

Кроме оснований для непринятия документов, перечисленных в законе, часто местные органы ФМС произвольно отказываются принимать документы на РВП у ЛБГ по не предусмотренным законодательством основаниям (например, отсутствие супруга – гражданина России, несоблюдение при вселении нормы социальной площади жилья и др.).⁵⁹

Таким образом, ЛБГ, которым закон предоставляет возможность получить российское гражданство, испытывают при этом трудности, а целые категории вообще оказываются исключенными из процедуры легализации – сложной, противоречивой, плохо описанной и поэтому невыполнимой. ЛБГ наталкиваются на неразрешимые коллизии законодательства и произвольные практики миграционных органов на местах – ФМС предъявляет к ЛБГ необоснованно жесткие требования, без исследования реальной ситуации каждого конкретного заявителя. Это приводит к тому, что многие ЛБГ годами не могут легализоваться в РФ и воспользоваться социальными правами (получить полис обязательного медицинского страхования и медицинскую помощь, добиться назначения пенсии, поступить в вуз и т.д.).

Вот типичное свидетельство ЛБГ М., бывшего гражданина СССР, ранее жившего в Украине:

*«Самостоятельно я пытался несколько лет оформить свой статус. Для этого нужно было получать документы с Украины, переводить их, предоставлять огромное количество других документов. К сожалению, содействия со стороны органов власти по этому вопросу я получить так и не смог. Меня пересылали из одного кабинета в другой, от одного чиновника к другому. Два года безуспешных попыток и отсутствие какого-либо положительного результата в принципе разуверили меня в том, что я смогу получить хоть какой-то легальный статус. Только благодаря совместной работе нескольких организаций, юристов и волонтеров Красного Креста мне удалось получить вид на жительство».*⁶⁰

⁵⁷ http://refugee.memo.ru/For_All/law.nsf/2e0bb2fd8f6950cac3256b89007321e0/26ce915c64cee03bc32571a700346c5d!OpenDocument

⁵⁸ Квоту назначает правительство для каждого субъекта РФ, и ее размер чрезвычайно мал – например, в наиболее привлекательных для мигрантов регионах в 2014 году она составила в Санкт-Петербурге всего 1500 разрешений, в Москве – 2000: <http://гражданство.рф/novosti-i-zakonodatelstvo/news/kvota-na-rvp-v-rf-na-2014-god-raspredelenie-ro-regionam.html> Вне квоты на РВП вправе подавать бывшие граждане СССР, родившиеся в РСФСР, иностранцы, родившиеся в РФ, а также некоторые иные категории (имеющие родственников – граждан РФ, военнослужащие, инвесторы – с разными оговорками).

⁵⁹ Сообщения адвокатов, работающий по делам ЛБГ в Санкт-Петербурге. Архив АДЦ «Мемориал».

⁶⁰ Из интервью с ЛБГ Украины М. Архив АДЦ «Мемориал».

Невозможность легализации ЛБГ, имеющих судимость

Говоря об уязвимых в плане статуса бывших гражданах СССР на всем постсоветском пространстве, необходимо выделить заключенных и освободившихся из мест лишения свободы (к таковым относился и Роман Ким). Некоторые из них попали в заключение еще при СССР, а освободились уже в независимых государствах, где закон препятствует приему в гражданство лиц, имеющих судимость. Другие попали в места лишения свободы, уже будучи ЛБГ, т.е. не обладая действительным удостоверением личности. Шансов легализоваться у таких людей крайне мало: если говорить о РФ, то ст. 16.1 ж) закона «О гражданстве РФ» относит неснятую и непогашенную судимость к основаниям для отклонения заявлений о приеме в гражданство, справка об отсутствии судимости необходима и для подачи на РВП для «новых» мигрантов. Более того, они попадают в еще более абсурдный правовой тупик – Минюст выносит решение о нежелательности пребывания ЛБГ – бывших осужденных на территории России, на основании которого ЛБГ, сразу после освобождения из мест лишения свободы, отправляют в СУВСИГ с формулировкой «до депортации» – заведомо невозможной, поскольку ни одна страна не может принять лицо без гражданства.

Масштабы проблемы ЛБГ – бывших заключенных и ее серьезность осознают и пытаются поднять сами ЛБГ, находящиеся в таком положении, но отклика у законодателей она, к сожалению, не находит. Вот что пишет заключенный Кемеровского СУВСИГа Виктор Нигматулин:

«...в ФМС России появилась новая категория людей – ненужные люди! ЛБГ – лица без гражданства, отбывшие срок наказания и, автоматически, подлежащие депортации из РФ. Как правило, эти «лица» – выходцы из бывшего СССР, и ни одна страна их не принимает, в результате чего им приходится, вынужденно, годами (!) сидеть в спецучреждениях ФМС (СУВСИГ). Распоряжения Минюста РФ «о нежелательности проживания в РФ лиц без гражданства, освобождающихся из мест лишения свободы», ставят в тупик не только самих ЛБГ, но и службы, задействованные в исполнении данного распоряжения. ЛБГ лишаются многих прав и свобод, несмотря на то, что они отбыли уже свое наказание. Думаю, при принятии таких распоряжений должен быть обеспечен индивидуальный подход к каждой ситуации в отдельности, так как многие ЛБГ либо давно утратили связи с родственниками за рубежом, либо вообще не имеют таковых. Нужно тщательно обдумывать законы, прежде чем принимать их, чтобы не создавать подобных ситуаций. Считаю, что так или иначе государство может предоставить ЛБГ возможность законно проживать в РФ, в данный момент такие возможности отсутствуют, в результате чего ЛБГ подвергаются, можно сказать, репрессиям. Люди содержатся в СУВСИГ месяцами, а в некоторых случаях годами! Думаю, что это само по себе не может быть целесообразным и в том числе влечет неоправданные расходы из госбюджета на содержание таких лиц. Многие из ЛБГ, подлежащих депортации и кого некуда депортировать, дееспособны и могут содержать себя сами. Но вот незадача – на территории России им нельзя работать, зато можно висеть на шее налогоплательщиков! У многих ЛБГ в России есть семья, но, несмотря даже на такие обстоятельства, им не разрешают даже увидеться с родными. Абсурд? Нет, закон! Примечательно, что эту проблему замалчивают и тщательно скрывают, а она есть. И никому, кроме правозащитников, нет до этого никакого дела».⁶¹

Вот типичная история ЛБГ, обреченного на содержание в СУВСИГе после освобождения (детали его биографии излагаются в постановлении суда):

Степан Сергеевич Кузнецов, 1983 г.р., уроженец Алма-Аты, русский, ЛБГ, в РФ находится с 1997 года, в РФ у него мать, сестра, сожительница и двое детей, которым он материально помогает, «более близких родственников ни в РФ, ни в Казахстане не имеет», в постановлении суда указано его место жительства (то же, что у матери). С июля 2014 г. по 14.01.2016 Кузнецов отбывал наказание в КПУ КП-2 в Кемеровской области (1 год 6 мес. лишения свободы), сразу же в день освобождения 14.01.2016 по решению Заводского районного суда

⁶¹ <http://zavtra.ru/content/view/nenuzhnyie-lyudi-litsa-bez-grazhdanstva/>

г. Кемерово он был помещен в СУВСИГ на основании распоряжения Минюста №10683-рн от 01.12.2015 о признании его пребывания (проживания) в РФ нежелательным, «до исполнения решения о его депортации на срок 3 месяца до 14.06.2016». 13.02.2016 Кузнецов самовольно покинул СУВСИГ, но был «выявлен» по месту жительства матери в Кемеровской области органами ФМС, составившими административный протокол о нарушении ст. 18.8, часть 1.1. Судья Яшкинского районного суда Кемеровской области М.С. Марукян, сославшись на международные документы и позицию КС о том что запрет на въезд «не исключает серьезного вмешательства со стороны государства в осуществление права Кузнецова С.С. на уважение семейной жизни», учтя раскаяние Кузнецова, отсутствие вреда от его правонарушения и наличие у него малолетний детей, постановил признать Кузнецова виновным в нарушении режима пребывания в РФ и назначил штраф 4 000 руб. без выдворения.⁶² Однако процитированные судьей российские и международные нормы, декларирующие гуманизм и «уважение семейной жизни», не помогли Кузнецову остаться свободным: после несостоявшегося побега его снова заточили в СУВСИГ – хотя выдворение (и помещение в СУВСИГ как обеспечительная мера выдворения) назначено не было, но «депортация», назначенная ранее Заводским судом на основании решения о «нежелательности», осталась в силе – хотя неизвестно, в какую страну и как можно депортировать ЛБГ.

Вместо того, чтобы способствовать возвращению бывшего заключенного к нормальной жизни (а в случае Кузнецова это вполне возможно – у него есть семья, место жительства, осужден он был на короткий срок), новое фактическое лишение свободы маргинализует ЛБГ, увеличивая риски совершения им правонарушений и преступлений.

Таким образом, наиболее болезненным следствием отсутствия механизмов легализации становится фактическое лишение ЛБГ свободы в СУВСИГ в случае, если они попадают в поле зрения репрессивных органов. Документированные биографии людей без гражданства свидетельствуют о том, что без действительного удостоверения личности в России можно кое-как существовать, – работая без формального трудоустройства, снимая жилье без официального договора с хозяином, пользуясь поддержкой «легальных» родственников и знакомых, – но только до тех пор, пока не срабатывает какой-то фактор неблагополучия. Это может быть донос соседей, проверка документов – случайная или в рамках полицейской операции (например, десятки ЛБГ, десятилетиями жившие в Сочи, были помещены в местный СУВСИГ после «зачистки» города от «неблагонадежных элементов» перед Олимпиадой 2014 года).⁶³ Риск преследования и заточения в СУВСИГ ЛБГ – бывших заключенных очень высок: часто их некому поддержать после выхода на свободу, пути легализации для людей с судимостью закрыты – что дискриминирует их в аспекте гражданства/статуса, поэтому они еще больше маргинализуются.

В целом, политика российских миграционных органов при решении проблемы безгражданства остается жесткой, сохраняющей систему репрессивных и необоснованных решений. Совершенно очевидно, что неконструктивный государственный подход к решению проблемы безгражданства (коллизии и пробелы в законодательстве, ставящие ЛБГ в безвыходное положение, и нежелание их устранять) должен быть изменен.

2.2 НЕВОЗМОЖНОСТЬ ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ О ВЫДВОРЕНИИ ЛБГ

Помещение на короткое время в СУВСИГ иностранных граждан – нарушителей миграционных правил до выдворения в страну их гражданства, если оно назначено за административное правонарушение судом, хоть подчас и несправедливо, но по крайней мере логично. Помещение

⁶² Постановление суда опубликовано сокамерником Кузнецова по СУВСИГу в Кемерово Виктором Нигматулиным в социальной сети: <https://www.facebook.com/vfart?fref=ts>

⁶³ Доклад Южного правозащитного центра «Правовое положение лиц без гражданства на территории Большого Сочи». 2015. <http://opensochi.org/wp-content/uploads/2015/11/doklad-o-polozhenii-lbg-sochi.pdf>

же в СУВСИГ лиц без гражданства – абсурдно, поскольку ЛБГ не могут быть выдворены ни в одну страну. Однако это противоречие как будто не замечается российским законодательством, судебной системой, делопроизводством – клише «иностранцы граждане и лица без гражданства» повторяется во многих законах и правовых актах, имеющих отношение к выдворению, где эти две разные категории людей рассматриваются как единое целое: это и статья 18.8 КоАП, предписывающая за нарушения миграционного режима «иностранцам и лицам без гражданства» штрафы «с выдворением ли без такового» или обязательное безальтернативное выдворение; и постановления правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 и от 08.04.2013 № 310, регламентирующие условия и порядок содержания «иностранцев граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или принудительному выдворению за пределы Российской Федерации», и многие другие. К этому же клише апеллируют и формально действующие судьи – например, судья Санкт-Петербургского городского суда Ю.Н. Русанова в решении по делу ЛБГ Грузии Н.Г. Мсхиладзе пишет, что *«даже при отсутствии у Мсхиладзе принадлежности к гражданству какого-либо иностранного государства» возможность привлечения его к ответственности по ч. 3 ст. 18.8 КоАП и выдворения «все равно имела бы, так как субъектами данного правонарушения являются как иностранцы граждане, так и лица без гражданства».*⁶⁴

То, что постановление о выдворении ЛБГ вообще не может быть исполнено в связи с отсутствием страны, в которое эти люди могли бы быть выдворены, – выясняется по истечении определенного времени их содержания в СУВСИГе и после неудачных попыток установить принадлежность ЛБГ к какой-либо стране и оформить свидетельство на возвращение на родину. Это не означает, что сотрудники ФМС рассылают запросы во все страны мира – «под подозрение» подпадает страна происхождения или проживания ЛБГ в прошлом, и в юридических документах и решениях судов такие люди парадоксальным образом именуется «ЛБГ Грузии», «ЛБГ Таджикистана», «ЛБГ Украины» и т.д.

Иногда невозможно осуществить выдворение и иностранцев, имеющих гражданство, – в связи с изменением обстановки в их стране (например, Сирии, Сомали, Непале, Украине); нередко случаи изменения состояния здоровья выдворяемого за период нахождения в СУВСИГе, что препятствует его перемещению, получение им убежища в России и т.д. Часто граждане иностранных государств подолгу содержатся в СУВСИГах, т.к. в документах и запросах имеются опечатки в написании дат, имен и фамилий, а ответов на запросы из страны гражданства приходится ожидать долгое время.

В некоторых случаях судьи поставлены в безвыходное положение и с формальной точки зрения абсурдным образом не могут не назначить выдворение ЛБГ. Речь идет о, по сути, дискриминационных нормах, устанавливающих более суровое административное наказание за нарушения миграционного режима в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях, – обязательное выдворение (ст. 18.8 ч.3 и ст. 18.10 ч.2 КоАП РФ) при отсутствии какой-либо альтернативной санкции. Причина введения этой нормы – ограничение трудовой миграции в эти экономически привлекательные регионы (направленное на трудовых мигрантов – граждан иных государств), однако, поскольку в законодательстве РФ автоматически используется клише «иностранцы граждане и лица без гражданства», выдворение назначается и ЛБГ, задержанным на территории указанных регионов и привлеченным к ответственности за свою «нелегальность».

Еще более абсурдной представляется замена выдворения ЛБГ на «самостоятельный контролируемый выезд» из РФ, который суды вышестоящих инстанций назначают при обжаловании неисполнимых выдворений. На первый взгляд, подобные решения кажутся вынесенными в пользу ЛБГ: судьи соглашаются с доводами адвокатов о неисполнимости выдворения, признают незаконность содержания в СУВСИГе при отсутствии достижимой законной цели и освобождают ЛБГ из СУВСИГов. Однако на деле суд фактически обязывает ЛБГ совершить уголовное преступление, требуя покинуть пределы РФ без действительных документов (ст. 322 УК РФ «незаконное пересечение государственной границы»).

⁶⁴ Решение от 26 января 2016 года. Архив АДЦ «Мемориал».

Таким образом, необходимы изменения законодательства, которые позволили бы прекратить заключение в СУВСИГ лиц без гражданства. Во избежание повторного попадания в СУВСИГ за отсутствие документов необходимо, как уже говорилось, документировать ЛБГ удостоверениями личности и присваивать гражданство РФ тем, ЛБГ, которые хотят его получить.

2.3. ОТСУТСТВИЕ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА СРОКАМИ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬЮ СОДЕРЖАНИЯ УЗНИКОВ В СУВСИГ, ЗАТРУДНЕННЫЙ ДОСТУП К ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

Максимальный установленный законом срок, который ЛБГ может бессмысленно провести в заточении в СУВСИГе, составляет два года со дня вступления в силу постановления о выдворении – это срок давности, установленный ст. 31.9 КоАП РФ, после которого «постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение» (а выдворение ЛБГ исполнено быть не может). Срок этот представляется непомерно длительным – он превосходит наказание за многие уголовные преступления, хотя несоблюдение миграционного режима, тем более ЛБГ, нередко годами и десятилетиями живущими в РФ, нельзя считать серьезным правонарушением.

Чтобы освободить ЛБГ из СУВСИГа до истечения долгих двух лет, необходимо отменить постановление о выдворении новым решением суда. Однако содержание в СУВСИГе «до выдворения» не подлежит периодическому судебному контролю, т.е. нет механизма регулярного пересмотра судом необходимости и целесообразности лишения свободы.

В этой связи еще в 1998 году Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 февраля 1998 года № 6-П указал:

*«Из статьи 22 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с её статьёй 55 (части 2 и 3) следует, что задержание на неопределённый срок не может рассматриваться как допустимое ограничение права каждого на свободу и личную неприкосновенность и, по сути, является умалением данного права. Поэтому... положение... о задержании на срок, необходимый для выдворения, не должно рассматриваться как основание для задержания на неопределённый срок даже тогда, когда решение вопроса о выдворении лица без гражданства может затянуться в силу того, что ни одно государство не соглашается принять выдворяемое лицо. В противном случае задержание как необходимая мера по обеспечению выполнения решения о выдворении превращалось бы в самостоятельный вид наказания, не предусмотренный законодательством Российской Федерации и противоречащий указанным нормам Конституции Российской Федерации».*⁶⁵

Однако, хотя с момента указанного Постановления КС прошло уже более 15 лет, до сих пор в судебной системе отсутствует эффективный правовой контроль за целесообразностью и сроками содержания в СУВСИГ и механизм, позволяющий прекращать исполнение постановления о выдворении в случае его невозможности и освобождать ЛБГ из СУВСИГов. Судьи, отказывая ЛБГ в освобождении из СУВСИГ, ссылаются на нормы КоАП: «Ссылка стороны защиты на то, что в постановлении суда не определен срок содержания в СУВСИГ., не может повлечь удовлетворения жалобы, поскольку возможность установления судьей конкретного срока, в течение которого иностранный гражданин, подвергнутый административному выдворению за пределы РФ в форме принудительного выдворения, может содержаться в специальном учреждении, нормами КоАП не предусмотрена».⁶⁶ Тем самым фактическое лишение свободы ЛБГ на неопределенный срок «до выдворения» из меры, необходимой для исполнения выдворения, превращается в дополнительное наказание.

⁶⁵ <http://www.memo.ru/hr/refugees/laws/Chapter7.htm>

⁶⁶ Из решения судьи Санкт-Петербургского городского суда Ю.Н. Русановой по делу Н.Г. Мсхиладзе, ЛБГ Грузии. 26.01.2016. Архив АДЦ «Мемориал».

Представляется, что проблема контроля за содержанием в СУВСИГах может быть легко решена по аналогии с недавно введенным судебным контролем за сроками содержания в СИЗО в делах по выдаче (экстрадиции). Процедура продления сроков содержания под стражей с целью экстрадиции (выдачи) осуществляется теперь исключительно в судебном порядке, с участием сторон и соблюдением процедур, хотя ранее сроки по делам о выдаче также не продлевали и экстрадируемые содержались в изоляторах до полутора лет, в отсутствие судебного контроля. Эти изменения в процедуре выдачи (экстрадиции) в порядке Главы 54 УПК РФ стали возможными благодаря многочисленным решениям ЕСПЧ в отношении России, позиции Конституционного Суда и приведению правоприменительной практики в соответствие с требованиями Конституции РФ и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Риск заключения в СУВСИГе на долгий срок возрастает из-за того, что у узников, как правило, нет возможности обратиться в суд при помощи адвоката или обжаловать постановление о выдворении самостоятельно. Бесплатная юридическая помощь для нарушителей Административного кодекса, к каковым относятся и заключенные СУВСИГа, законом не предусмотрена (в отличие от обвиняемых по уголовным статьям, которым предоставляется бесплатная юридическая помощь за счет государства). Абсолютное большинство узников испытывают материальные затруднения и не могут воспользоваться услугами платного адвоката. Самостоятельно писать жалобы, заявления, запросы иностранцы и ЛБГ не могут – они не разбираются в законодательстве, часто не владеют русским языком. Препятствием для оказания юридической помощи становится и закрытость СУВСИГов: даже имея средства на адвоката или юридическое образование, невозможно, находясь в полной изоляции, без телефонной и иной связи, сообщить о своих проблемах адвокату или правозащитникам, направить письмо в государственный орган и получить оттуда ответ. Профильные службы, от которых зависит судьба узников СУВСИГов, работают медленно или вовсе бездействуют, часто на запросы о гражданской принадлежности заключенных в другие страны уходят многие месяцы.

Таким образом, необходимо создать правовой механизм, обеспечивающий судебный контроль за сроками, целесообразностью и условиями содержания в СУВСИГ, и сделать бесплатную юридическую помощь доступной для узников СУВСИГ.

3. НЕИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЯ ЕСПЧ В ЦЕЛОМ И ОТДЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Решение по делу Кима вступило в силу 17 октября 2014 года и должно было оказать серьезное влияние на практику содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных учреждениях, однако, поскольку общие меры по улучшению ситуации российскими властями приняты не были, кардинальных перемен до сих пор не произошло. Что касается условий содержания, то с 2014 года во всех 83 субъектах РФ была введена система специальных учреждений временного содержания иностранных граждан (СУВСИГ), заменившая собой региональные ЦСИГи, но условия содержания там по-прежнему нельзя считать приемлемыми: по-прежнему имеют место плохое питание, теснота, информационная изоляция, отсутствие доступа к медицинской помощи, невозможность семейного пребывания (подробнее об условиях содержания в СУВСИГах см. часть II отчета).

Не произошло реальных изменений ни в отношении контроля за сроками и необходимостью содержания иностранцев и ЛБГ в СУВСИГах, ни в отношении документирования ЛБГ при освободении из СУВСИГ, так что проблема продолжает носить системный характер.

Положительной динамикой можно считать, пожалуй, лишь то, что судебные приставы, которые должны осуществлять выдворение, стали чаще обращаться в суд с заявлениями о прекращении исполнительного производства по выдворению ЛБГ в связи с тем, что ни одна страна не принимает их на свою территорию. Это свидетельствует об осознании абсурдности помещения

ЛБГ в СУВСИГи «до выдворения» и иногда приводит к освобождению ЛБГ из СУВСИГов (такие случаи отмечены в Санкт-Петербурге – видимо, потому, что именно петербургского СУВСИГа прямо коснулось решение ЕСПЧ по делу Кима). Однако суды по-прежнему выносят противоположные постановления по аналогичным делам – в этом смысле решение ЕСПЧ на судебную практику никак не повлияло, за освобождение ЛБГ из СУВСИГ, как и раньше, приходится бороться в судах разных инстанций.

Есть примеры отказов освободить ЛБГ из СУВСИГ по обращениям приставов: так, ЛБГ из Узбекистана Уктар Хомраев содержался в СУВСИГе два года на основании постановления Невского районного суда Санкт-Петербурга от 1 декабря 2011 года, хотя уже по истечении 6 месяцев стало очевидно, что выдворить его не представляется возможным (был получен официальный отказ Узбекистана считать его своим гражданином и принимать на свою территорию). Приставы, осуществляющие выдворение, и адвокат обращались в суд с просьбой о прекращении исполнения постановления и освобождении Хомраева, но районный суд отказал в удовлетворении просьбы как адвоката, так и приставов, указав, что срок исполнения постановления о выдворении составляет два года и этот срок на момент принятия судом решения еще не истек.⁶⁷

Однако есть и случаи, когда суды в ответ на обращения приставов прекращали исполнение выдворения и освобождали ЛБГ из СУВСИГа до истечения двухгодичного срока содержания. Например, Ломоносовский районный суд 13 января 2014 года по обращению приставов прекратил исполнение административного выдворения за пределы РФ ЛБГ К.Н. Худойбердиева в рамках процедуры, предусмотренной КоАП РФ, со ссылками на ст.31.7 и ч. 4 ст. 31.8 КоАП РФ, и освободил заявителя из СУВСИГа после 10 месяцев содержания, указав при этом: «Несмотря на то, что срок давности 2 года по настоящему делу не истек, Худойбердиев не имеет никаких документов и оснований для возвращения в Таджикистан. Так как он длительное время находится в СУВСИГ в ожидании выдворения, суд полагает необходимым исполнение постановления прекратить в части исполнения дополнительного наказания в виде выдворения».⁶⁸ Аналогичные решения принимали также Выборгский городской суд⁶⁹, Октябрьский⁷⁰ и Кировский районные⁷¹ суды Санкт-Петербурга, Плесецкий районный суд Архангельской области.⁷²

Кроме того, приставы по ходатайству адвоката или самостоятельно стали обращаться в суды в рамках процедуры ГПК РФ в соответствии с пунктом 2 ч.1 ст. 43 Федерального закона «Об исполнительном производстве», в соответствии с которым исполнительное производство прекращается судом в случае «утраты возможности исполнения исполнительного документа, обязывающего должника совершить определенные действия (воздержаться от определенных действий)». Решения судов по таким обращениям тоже противоречивы: суды первой инстанции, как правило, отказывают в прекращении административного производства, никак не разъясняя, как должны действовать приставы, эти отказы приходится обжаловать (как правило, безуспешно).

Так, в январе 2015 года по обращению приставов с просьбой о прекращении производства по делу (по ходатайству адвоката) решением Городского суда Санкт-Петербурга был освобожден ЛБГ Вепхвия Мирианович Сордия. Ранее суд первой инстанции (Октябрьский районный) несколько раз отказывал в прекращении производства и освобождении на том основании, что отсутствуют правовые возможности и основания для прекращения исполнительного производства в соответствии с п.2 ч.1 ст.43 Федерального закона «Об исполнительном производстве».⁷³

⁶⁷ Постановление Невского районного суда Санкт-Петербурга от 16.08.2013. Архив АДЦ «Мемориал».

⁶⁸ Архив АДЦ «Мемориал».

⁶⁹ Дело ЛБГ Казахстана Ивана Богачева. Архив АДЦ «Мемориал».

⁷⁰ Дело ЛБГ Эстонии Вадима Гайдаренко. Архив АДЦ «Мемориал».

⁷¹ Дело ЛБГ Азербайджана Эмиля Алимурادова. Архив АДЦ «Мемориал».

⁷² Дело ЛБГ Таджикистана Хуршеда Мардоншоева. Архив АДЦ «Мемориал».

⁷³ Архив АДЦ «Мемориал». Показательно, что Сордия, проведший в СУВСИГе почти пять месяцев (с 1.10.2014 по 24.02.2015), вскоре попал туда снова (30.10.2015).

Октябрьский районный суд Санкт-Петербурга по делам ЛБГ Эмиля Алимуратова и Александра Никанорова, рассмотрев подобные обращения приставов по тем же нормам ГПК РФ, в августе и сентябре 2014 года несколько раз отказывал в прекращении производства на том основании, что срок исполнения еще не истек и приставами были предприняты не все возможные действия. При этом указывать, какие именно действия должны быть совершены, суд не стал. Не убедили суд и документы, подтверждающие, что государства исхода выдворяемых не выдают им свидетельства на возвращение и не принимают их на свою территорию. Эти отказы были обжалованы в Санкт-Петербургский городской суд, но жалобы адвоката были оставлены без удовлетворения. Тем не менее, впоследствии, при дальнейшем ведении этих дел адвокатом, Алимуратова и Никанорова их удалось освободить из СУВСИГа. (выдворение было заменено на «самовыезд»⁷⁴).

На примере постановлений Октябрьского районного суда по аналогичным делам можно видеть произвольность при их вынесении: выше приводились примеры отказов освободить ЛБГ – узников СУВСИГа, однако в январе 2015 года решением того же Октябрьского районного суда из СУВСИГ был освобожден ЛБГ Эстонии Вадим Гайдаренко.

В практике АДЦ «Мемориал» есть успешные случаи обжалования постановлений о выдворении в Санкт-Петербургский городской суд в порядке ст. 30.17 КоАП РФ (обжалование вступившего в законную силу решения суда). На этом основании заместитель председателя Санкт-Петербургского городского суда по жалобам адвокатов несколько раз отменял постановления о выдворении ЛБГ и освобождал заявителей из СУВСИГа, ссылаясь при этом на Европейскую Конвенцию: *«Поскольку гражданство какого-либо государства у заявителя не имеется, в связи чем, его выдворение за пределы территории РФ является невозможным, а его содержание в Центре для выдворения становится бессрочным, что запрещает ст. 5 п.1 «f» Европейской Конвенции, заявитель подлежит освобождению»*⁷⁵.

Хотя описанные выше судебные решения в пользу ЛБГ и демонстрируют некоторое понимание судьями и приставами неисполнимости выдворения и помещения ЛБГ с этой целью в СУВСИГ, правовой тупик, в котором оказались ЛБГ, в результате, казалось бы, положительных решений судов, даже усугубляется.

В отсутствие законодательных изменений, предполагаемых решением ЕСПЧ по делу Кима, российские суды ссылаются на нормы КоАП, игнорируя требования Конвенции и вынесенное ЕСПЧ решение, поэтому абсурдным образом выдворение ЛБГ заменяют на «самостоятельный контролируемый выезд», не оговаривая, куда и как лица без гражданства могут выехать.⁷⁶ Безусловно, такой выезд осуществить при отсутствии действительных документов и права на въезд в какую-либо страну невозможно. Более того, обязывая лицо без гражданства покинуть территорию РФ самостоятельно, суды подталкивают их к совершению уголовного преступления: ЛБГ без действующих документов, удостоверяющих личность и связывающих его с каким-либо государством, не имеет права пересекать государственную границу Российской Федерации – это нарушение ст. 322 Уголовного кодекса РФ, наказание за которое предусматривает огромные штрафы или принудительные работы / лишение свободы на срок до 2 лет. Не исполняя же постановление суда о самостоятельном выезде за пределы территории РФ, ЛБГ совершает административное правонарушение в соответствии с ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ, что влечет для него новое помещение в СУВСИГ на длительное время. Таким образом, в рамках действующей системы норм права ЛБГ обречены на нарушение закона.

Вот типичный пример постановления Санкт-Петербургского городского суда об освобождении ЛБГ из СУВСИГ и замене принудительного выдворения на «самостоятельный контролируемый выезд»:

⁷⁴ Архив АДЦ «Мемориал».

⁷⁵ Например, в деле В. Сордия, ЛБГ Грузии.

⁷⁶ Существенной причиной подобной нерешительности судей в делах, по которым работам АДЦ «Мемориал», становится то, что нарушения миграционных правил, совершенные на территории регионов федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей), подпадают под более репрессивную, чем относящиеся к другим регионам РФ, часть 3 статьи 18.8 КоАП РФ и предусматривают, наряду с денежным штрафом, обязательное выдворение.

«...принадлежность З.И. К гражданству Грузии не подтверждена ее компетентными органами, сведений о его принадлежности к гражданству иного государства не имеется, в связи с чем, выдворение З.И. за пределы территории РФ является невозможным, а его содержание в Центре содержания иностранных граждан становится бессрочным.

С учетом вышеизложенного, поскольку административное выдворение за пределы РФ в принудительном порядке в отношении З.И. исполнено быть не может, считаю, что форма наказания в виде административного выдворения за пределы РФ подлежит изменению с принудительного выдворения за пределы РФ на выдворение в форме самостоятельного контролируемого выезда из Российской Федерации»⁷⁷.

Судебные решения о «самовыездах» поражают своей произвольностью: иногда по аналогичным делам один и тот же судья выносит противоположные постановления.

Например, в ноябре 2015 года заместитель председателя Ленинградского областного суда Д.А. Пучинин освободил Рахмана Сулеймановича Абрамова, ЛБГ Узбекистана, из СУВСИГа и заменил его выдворение на «контролируемый самовыезд» (заведомо неосуществимый и чреватый уголовным преследованием).⁷⁸ Тот же Д.А. Пучинин, однако, отказался освободить из СУВСИГ другого ЛБГ – Сергея Николаевича Козореза⁷⁹, выходца из Таджикистана, который ранее уже содержался в СУВСИГе с целью выдворения, но выдворить его не смогли из-за неосуществимости данной процедуры. На этом основании Козорез был освобожден из СУВСИГа, после чего закономерно не смог исполнить «самовыезд», – и за это был вновь заключен в СУВСИГ, с той же целью – обеспечение выдворения, – хотя ранее судом уже было признано, что его невозможно осуществить.

Дело Козореза демонстрирует торжество формального подхода к правосудию, когда в ущерб здравому смыслу отрицаются даже очевидные факты: при обжаловании постановления об очередном «самовыезде» председатель Ленинградского областного суда В.Б. Шевчук отказался отменить выдворение Козореза и освободить его из СУВСИГа. В решении судья пишет: *«...К жалобе, поданной в Ленинградский областной суд, представлена копия письма Посольства Республики Таджикистан..., согласно которому ...Козорез Сергей Николаевич, 2 февраля 1975 года рождения, на территории Республики Таджикистан не значится и не считается гражданином Республики Таджикистан...». В следующем абзаце судья делает вывод: «...Представленные в письме посольства сведения не исключают принадлежности Козореза С.Н. к гражданству Республики Таджикистан и не свидетельствуют о невозможности исполнения наказания, назначенного Козорезу С.Н.»⁸⁰*

Повторное привлечение к административной ответственности за неисполнение по определению неисполнимого «самостоятельного контролируемого выезда» из РФ, что означает обязательное помещение в СУВСИГ, – распространенная практика.

Например, ЛБГ Грузии В. Сордия⁸¹, который содержался в СУВСИГе с 1 октября 2014 года и был освобожден по жалобе адвоката решением заместителя председателя Санкт-Петербургского городского суда 24 февраля 2015 года, в октябре 2015 года был снова задержан и помещен в СУВСИГ за нарушение ч.3 20.25 КоАП РФ как повторно привлеченный к административной ответственности, поскольку он не смог исполнить обязанность самостоятельного выезда из РФ без действительных документов. На момент подготовки настоящего отчета он содержался в СУВСИГе.

Лишь вмешательство правозащитников и помощь адвоката помогли спасти от повторного заключения в СУВСИГ Эмиля Алимурادова. Он переехал из Азербайджана в Россию в 2002 году и с тех пор никогда не выезжал за пределы РФ и не имел гражданства Азербайджана. С января 2014

⁷⁷ Постановление от 4.06.2015, дело №4а — 516/2015. Архив АДЦ «Мемориал»

⁷⁸ Постановление от 23.11.2015, дело №4а-555/2015. Архив АДЦ «Мемориал».

⁷⁹ Постановление от 13.11.2015, дело №4а-556/2015. Архив АДЦ «Мемориал».

⁸⁰ Постановление от 18.12.2015, дело №4а-557/2015. Архив АДЦ «Мемориал».

⁸¹ Постановление от 24.02.2015 № 4а-137/2015. Архив АДЦ «Мемориал».

года в течение целых 10 месяцев Алимуратов находился в СУВСИГ, несмотря на то, что имел все права на приобретение российского гражданства, а ответ из Генконсульства Азербайджанской республики об отсутствии у него гражданства и, следовательно, невозможности его перемещения в Азербайджан, был получен за 6 месяцев до того, как суд принял решение о его освобождении. В жалобе адвоката на решение суда о помещении в СУВСИГ с дальнейшим выдворением отмечалось, что судом были проигнорированы юридически значимые обстоятельства дела (должным образом не была установлена личность и гражданство заявителя, не выяснялась возможность исполнения постановления, не учитывалось отсутствие государства, готового принять заявителя на свою территорию), в то же время срок ограничения свободы не был указан.

25 ноября 2014 года адвокату удалось добиться отмены постановления районного суда Санкт-Петербурга. Алимуратов был освобожден, но, так как суд лишь заменил выдворение с помещением в СУВСИГ на «самостоятельный контролируемый выезд», что было невозможно ввиду статуса ЛБГ, 2 февраля 2015 года Алимуратов был повторно задержан сотрудниками полиции и обвинен в нарушении ч.3 ст.20.25 КоАП РФ — уклонение от исполнения административного наказания.

Повторного заключения Алимуратова в СУВСИГ удалось избежать. АДЦ «Мемориал» в сотрудничестве с адвокатом О.П. Цейтлиной подали жалобу на решение сотрудников правоохранительных органов, и суд, рассмотрев материалы дела, постановил, что доказательств для принятия решения о его виновности недостаточно: *«Суду не были предоставлены сведения о том, что Алимуратов является гражданином Азербайджана либо иного государства, либо лицом без гражданства. В настоящее время его принадлежность к гражданству какого-либо государства не установлена, ему не был разъяснен порядок и сроки исполнения постановления суда о самостоятельном контролируемом выезде за пределы РФ»*. Суд постановил прекратить производство по делу, поскольку в действиях Алимуратова отсутствовали признаки правонарушения по ч.3 ст.20.25 КоАП РФ.⁸²

Решение по делу «Ким против России», на которое ссылались адвокаты, помогло – иногда в результате долгой борьбы в судах разных инстанций – освободить из СУВСИГ десятки ЛБГ, содержащихся там длительное время без возможности быть выдворенными, так как консульства и посольства соответствующих государств не подтвердили их гражданство. Все освобожденные ЛБГ (например, выходцы из Грузии Заза Заркуа и Вепхвия Сордия (последний был заключен в СУВСИГ повторно), выходец из Эстонии Вадим Гайдаренко, уроженец Армении Рудольф Беджанян, Кыргызстана – Гамыш Ормошев, Таджикистана – Курбон Худойбердиев, Узбекистана – Игорь Ушаков, Украины – Александр Никаноров⁸³) – потенциальные заявители в ЕСПЧ, поскольку их содержание под стражей не имело законной цели, так как не могло быть осуществлено. Жалоба «ЛБГ Азербайджана» Эмиля Алимуратова в ЕСПЧ была зарегистрирована 9 июля 2015 года.⁸⁴

Повторное попадание ЛБГ в СУВСИГ происходит не только потому, что суды назначают неисполнимый «самовыезд», но и из-за нерешенности проблемы документирования ЛБГ. Нет ни одного решения суда, прямо предписывающего при освобождении из СУВСИГа выдавать ЛБГ документы, удостоверяющие личность и позволяющие им законно оставаться в РФ.

⁸² <http://adcmemorial.org/www/10394.html>

⁸³ Архив АДЦ «Мемориал».

⁸⁴ №23019/15, Alimuradov v.Russia.

II. НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЗАКЛЮЧЕННЫХ В СУВСИГ

Решение ЕСПЧ по делу «Ким против России» должно было бы изменить к лучшему жизнь не только для лиц без гражданства, но и всех остальных заключенных СУВСИГ, большинство из которых имеют гражданство иностранных государств. В основном, это трудовые мигранты из стран Центральной Азии (Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана), меньше граждан из других стран бывшего СССР — Украины, Казахстана, Молдовы, Грузии, Азербайджана, а также стран «дальнего зарубежья». Эти люди признаются нарушителями миграционного режима — у них истек разрешенный срок пребывания в РФ, но страну они не покинули (в случае граждан Украины или Сирии, где идут военные действия, — часто по причине того, что они не смогли оформить статус беженца или временное убежище). Особую тревогу вызывает проблема содержания в СУВСИГ женщин: среди них есть беременные (а в СУВСИГах нет условий для их пребывания), матери, разлученные с малолетними детьми (те содержатся отдельно в специальных детских учреждениях), жертвы сексуального рабства, преступления против которых не расследуются.

По решению суда все эти люди должны быть выдворены, однако, поскольку конкретный срок выдворения и содержания под стражей в судебных решениях не указывается, в СУВСИГах нередко встречаются «долгожители», находящиеся там и по году, и по полтора, а некоторые, с короткими перерывами, по 4-5 лет.

Часто выдворение иностранцев затягивается, поскольку сотрудники миграционной службы и судебные приставы крайне медленно выполняют свою работу и подолгу не принимают никаких мер, направленных на установление личности и гражданства заключенных (не направляют запросов в консульские учреждения, не получают оттуда документов на возвращение на родину и т.д.). Вот типичный пример, свидетельствующий что о фактическом бездействии судебных приставов и отсутствии законодательных норм, регулирующих обязанность незамедлительно осуществить выдворение, когда все необходимые для этого документы оформлены и готовы: гражданин Грузии Александр Онофриевич Сирадзе на момент задержания и помещения в центр содержания иностранных граждан не имел документов, удостоверяющих личность. 6 марта 2013 года органами УФМС было оформлено свидетельство на его возвращение в Грузию сроком действия до 6 июня 2013 года, т.е. за это время судебные приставы обязаны были исполнить постановление суда и выдворить Сирадзе в Грузию, тем более, что он был готов приобрести билеты за собственный счет. В нарушение закона, выдворение не было осуществлено своевременно: в течение трех месяцев приставы бездействовали, а Сирадзе продолжал содержаться под стражей, тем временем срок действия свидетельства на возвращение в Грузию. После подачи адвокатом жалобы нарушение было выявлено, Сирадзе оформили новое свидетельство на возвращение, и лишь 10 июля 2013 года он был выдворен.⁸⁵

Условия содержания в СУВСИГах, признанные ЕСПЧ в деле Кима бесчеловечными, к сожалению, системно не улучшаются. Узники СУВСИГов продолжают страдать от переполненности камер и плохого питания, они лишены свободы перемещения и прогулок, у них нет возможности трудиться и занять себя осмысленной деятельностью, нет и условий для досуга, доступа к квалифицированной медицинской и юридической помощи, нормальной связи с внешним миром.

Вот свидетельство Виктора Нигматулина, заключенного СУВСИГ в Кемеровской области, опубликованное в социальной сети:

⁸⁵ Архив АДЦ «Мемориал».

«Люди круглосуточно находятся под видеонаблюдением, что нарушает право каждого на личную неприкосновенность. Камеры наблюдения находятся даже в спальнях помещениях. Свидания с родными запрещены, несмотря на то, что люди содержатся в СУВСИГ месяцами, а во многих случаях годами! Телефоны, планшеты запрещены! Это лишает людей права на собственную защиту всеми доступными способами! Лекарств нет. Прогулка только по расписанию. Обжаловать решения невозможно, если у тебя нет денег. Всё это нарушает многие права человека, но власти предпочитают умалчивать эти проблемы. Никакие побег, бунты и голодовки не помогают. Что говорить, здесь даже инвалид находится уже второй год, и никому он не нужен, ни сотрудникам, ни кому-то ещё».⁸⁶

1. УЖЕСТОЧЕНИЕ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ФАКТОР РИСКА ЗАКЛЮЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В СУВСИГ

Пробелы в законодательстве, коррупция, сложная процедура получения статуса или восстановления утраченных документов, непредсказуемо меняющийся порядок въезда и выезда часто вынуждают мигрантов искать обходные и заведомо опасные пути для своей легализации.

Согласно действующему в РФ законодательству, вновь прибывший иностранный гражданин обязан получить все разрешительные документы в течение 30 дней с момента пересечения границы с РФ. Однако сложность их оформления, необходимость пройти медицинскую комиссию и сдать экзамен по русскому языку в строго определенных учреждениях со своим расписанием, очереди – часто не позволяют мигрантам уложиться в этот срок и оформить документы самостоятельно. В результате многие мигранты вынуждены полагаться на недобросовестных посредников или работодателей, рискуя получить недействительные документы, что чревато возбуждением административного дела за нарушение режима пребывания в РФ в отношении обладателя сомнительных бумаг (нередко и не знающего, что ему сделали недействительный документ). Кроме того, иностранные граждане, прибыв на территорию России, не успевают уследить за постоянно меняющимся (в основном – в сторону ужесточения) законодательством, а информационная и разъяснительная работа органов власти РФ, которая помогла бы предотвратить нарушения миграционных правил, явно недостаточна.

За последние два года Государственной Думой Российской Федерации было принято много поправок к миграционному законодательству, главным образом ужесточающих нормы и правоприменительную практику. Изменения коснулись прежде всего Закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», согласно которому с 1 января 2014 года срок пребывания на территории РФ граждан, прибывших из так называемых «безвизовых» стран, был сокращен до 90 дней из возможных 180 (ранее такие мигранты могли многократно продлевать пребывание в РФ, выезжая за пределы России каждые 90 дней и сразу же въезжая обратно с новой миграционной картой). Законное основание для длительного безвизового пребывания в РФ получили только те, кто имел оформленное должным образом разрешение на работу или патент (для граждан, прибывших из так называемых «безвизовых» стран, с 01.01.2015 разрешения на работу отменены, они могут работать в РФ только на основании патента; для граждан стран, вступивших в ЕАЭС, существуют преференции при трудоустройстве (см. об этом ниже)).⁸⁷

Многие мигранты, не будучи проинформированными о новых порядках, продолжали жить в России по старым правилам, и, соответственно, были привлечены к административной ответственности и выдворены на родину (пик выдворений пришелся на 2014 год). Новый закон, в части возможности длительного пребывания в России, никак не урегулировал право детей и членов семьи трудовых мигрантов легально находиться в РФ, и это дополнительный риск попадания в «нелегалы» (не говоря о нарушении прав ребенка на жизнь в семье и образовании).

⁸⁶ <http://vk.com/klubreshetka>

⁸⁷ Ст.13.3 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан».

Еще одна важная поправка (23.07.2013 N 207-ФЗ) коснулась двух статей Кодекса об административных правонарушениях: ст. 18.8, часть 3 – нарушения, связанные с правилами въезда и режимом пребывания на территории Российской Федерации, и 18.10, часть 2 – незаконное осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Эти нормы применяются только в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях и предписывают за указанные нарушения, помимо увеличения штрафов, еще и обязательное выдворение (в других регионах за подобные нарушения предусмотрен «штраф с выдворением или без такового»). Кроме того, было увеличено количество оснований, по которым иностранному гражданину может быть отказано во въезде в РФ. Сроки таких запретов были также увеличены.

До вступления поправок в силу выдворение тоже часто назначалось судами Москвы, Санкт-Петербурга и соответствующих областей, но, так как ранее при вынесении решения у судей был вариант индивидуализации наказания и выбора той или иной меры, такое наказание требовало от судьбы обоснования применения. Например, когда человек привлекался к административной ответственности впервые и его нарушение было незначительным (превышение срока пребывания на территории РФ на несколько дней, нарушение правил дорожного движения и т.д.), судьями нередко выносилось решение только о штрафе. В случае повторного нарушения срока пребывания либо длительного проживания на территории РФ без регистрации назначался штраф с выдворением, который автоматически влек за собой запрет на въезд. Со дня вступления в силу обсуждаемых поправок иностранцев, не успевших вовремя оформить все необходимые документы, потерявших и не подавших заявления об их утрате, либо задержавшихся на территории РФ хоть на один день сверх срока, стали просто штрафовать, сажать в СУВСИГ и выдворять на родину без права на въезд в течение следующих 5 лет. Тех, кто нарушит закон неоднократно, наказывают еще строже. В частности, если у иностранного гражданина было два или более решений о выдворении или депортации, — въезд в Россию ему будет закрыт уже на 10 лет со дня выдворения. Как и в случае с поправкой к Закону «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», многие не были должным образом проинформированы, какие именно правонарушения предусматриваются данными статьями и какое наказание за ними может последовать.

На практике штраф, обязательное выдворение и последующий запрет на въезд в РФ стали наказанием иностранцев за любое административное правонарушение, от отсутствия медицинского полиса до пропуска срока выезда хотя бы на 24 часа. Показательна следующая статистика, фиксирующая резкий рост в 2014 году выдворений (более 139 тыс. чел., что в 1,7 раз превысило показатель 2013 года – 82 413) и запретов на въезд (почти 683 тыс. против 456,5 тыс. в 2013 году (превышение в 1,5 раза)).⁸⁸ Отметим также, что в 2014 году въезд был закрыт 682 893 людям, в то время как ФМС вынесло меньшее число представлений о закрытии въезда – 644 918. Таким образом, требование запрета на въезд исходило не только от ФМС, но и от других ведомств РФ (принимать «решения о неразрешении въезда» уполномочены, кроме ФМС, МВД, ФСБ, СВР, Минобороны, МИД, ФСКН, ФТС, ФСИН⁸⁹, решения о нежелательности пребывания иностранцев на территории РФ могут принимать также Минюст, Росфинмониторинг⁹⁰, Роспотребнадзор, ФМБА (Федеральное медико-биологическое агентство) и другие).⁹¹ Наличие запрета на въезд со стороны ФМС может быть

⁸⁸ <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/110975/>; http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedenija_po_migracionno/item/57508/57512/

⁸⁹ Постановление Правительства РФ от 14 января 2015 г. N 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства» в соответствии с частью третьей статьи 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

⁹⁰ <http://www.fedsfm.ru/about/uy>

⁹¹ То, что запрет на въезд выносится разными ведомствами, создает большие неудобства для мигрантов: информационную справку о наличии запрета, наложенного ФМС, можно получить, отправив запрос он-лайн («юридически значимая информация» выдается только после подачи личного заявления в территориальный орган ФМС), а узнать, какое еще ведомство могло запретить въезд в РФ, чрезвычайно затруднительно даже для государственных органов страны исхода. Например, Государственная служба регистрации при Правительстве Кыргызской республики сообщает на своем сайте, что даже при отсутствии препятствий для въезда мигранта со стороны ФМС РФ запрет на въезд остается вполне вероятным из-за «списка запрета ФСБ», при этом на сайте объявлено, что «Министерство труда, миграции и молодежи КР сотрудничает только с ФМС РФ» (<http://grs.gov.kg/ru/important/20-Iest-vozmozhnost-vykhoda-iz-chiernogho-spiska-Fied/>).

выяснено путем запроса, процедура которого описана на общедоступных ресурсах этой службы, тогда как узнать о запретах прочих ведомств люди могут только на собственном опыте – когда их не пропустят пограничники (видимо, пограничная служба ФСБ – единственная, владеющая всей информацией о запретах, однако данные эти не публикуются).

	2013	2014	2015
Составлено протоколов об административных правонарушениях	2 530 443	2 324 912	2 225 017
Выдворено и депортировано	82 413	139 034	117 493
Представления ФМС о закрытии въезда иностранцев и ЛБГ	459 337	644 918	490 893
Закрыт въезд иностранцам и ЛБГ	456 434	682 893	481 404

Примером того, как внезапные нововведения в миграционное законодательство нарушают жизненные планы иностранцев, работающих в России, служит история, произошедшая с художественным руководителем театра им. Маяковского Миндаугасом Карбаускисом – гражданином Литвы, имеющим российский вид на жительство. До ужесточающих поправок он беспрепятственно прилетал в Москву, однако в начале февраля 2014 года он был остановлен на пограничном контроле в аэропорту Внуково, где выяснилось, что ему запрещен въезд в РФ потому, что за ним числилось несколько административных правонарушений (нарушения правил дорожного движения и парковки), – хотя штрафы за это были им оплачены. Только потому, что за Карбаускиса вступились деятели искусств, обвинения с него были сняты и через несколько дней он смог вернуться в Москву и продолжить работу со своим театром.

Эта история получила огласку только благодаря известности пострадавшего человека – но сотни и тысячи не столь знаменитых людей ежедневно попадают в такую же ситуацию, не успевая уследить за постоянно меняющимся законодательством, при полной незаинтересованности ФМС РФ и иных государственных органов заниматься профилактикой совершения административных правонарушений и усиливать меры по информированию иностранных граждан о новшествах законодательства. Вместо этого практикуются профилированные рейды с характерными названиями «Мигрант», «Нелегал», осуществляемые ФМС, полицией и другими силовыми ведомствами, в ходе которых задерживаются десятки, сотни, а порой и тысячи «нарушителей», многим из которых суды потом назначают штрафы и административное выдворение с помещением в СУВСИГи – как уже говорилось выше, на неопределенное время (до двух лет с момента вступления решения суда в законную силу, а на практике бывает и дольше – поскольку при обжаловании срок вступления решения в законную силу может увеличиться от 10 дней до 6 месяцев).

Даже смягчение миграционного режима для трудовых мигрантов в рамках недавно созданной международной структуры – Евразийского Экономического Союза – из-за сумбурного и неполного информационного освещения приводило порой к выдворениям мигрантов и запретам на въезд в РФ.

С одной стороны, граждане Армении, присоединившейся к ЕАЭС в конце 2014 года, и Кыргызстана (договор о присоединении КР к ЕАЭС вступил в силу 12 августа 2015 года) получили важные преференции: стало возможным работать в РФ без оформления патента, были отменены жесткие временные ограничения законного пребывания в РФ – трудовой мигрант и члены его семьи теперь могут законно находиться в РФ в период действия его трудового договора (что для детей мигрантов означает возможность жить вместе с родителями и посещать без вынужденных перерывов образовательные учреждения), документы об образовании, полученном в Кыргызстане и Армении, теперь признаются в РФ, срок постановки на миграционный учет был увеличен с 7 до 30 дней после въезда в РФ и др.

С другой стороны, точная информация об изменении миграционных правил для мигрантов из стран – участниц ЕАЭС не была доведена до сведения большинства трудовых мигрантов: например, СМИ Кыргызстана поспешили несколько раз торжественно объявить о вступлении новых правил в силу до официальной даты, введя таким образом в заблуждение многих мигрантов, которые, руководствуясь ложными сообщениями, не оформили должным образом разрешительные документы, нарушили миграционный режим и были выдворены из РФ.⁹² Кроме того, далеко не все трудовые мигранты из стран ЕАЭС сразу поняли, что заключение трудового или гражданско-правового договора с работодателем строго обязательно для законного пребывания в РФ.

В практике АДЦ «Мемориал» есть случаи, когда сами сотрудники ФМС не были должным образом осведомлены о новшествах миграционного законодательства и вводили в заблуждение мигрантов из стран ЕАЭС.

Так, подобная неинформированность привела к помещению в СУВСИГ и выдворению гражданина Армении Г.Е., приехавшего в Россию 19 сентября 2015 года. При въезде, при оформлении миграционной карты, ему было разъяснено, что он, как гражданин Армении – участницы ЕАЭС, имеет право находиться в РФ до года, он решил въехать на 6 месяцев, что и было указано в его миграционной карте, – срок пребывания до 19.03.2016, а также в оформленном миграционном учете до 19.03.2016. Таким образом, Г.А. полагал, что обязан будет выехать 19.03.2016, а не по истечении 90 суток.

21 декабря 2015 года в Волосовском районе Ленинградской области Г.Е. был задержан за нарушение миграционного режима. По решению Волосовского районного суда Ленинградской области от 23.12.2015 г. он был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.3 ст. 18.8 КоАП РФ и ему было назначено наказание в виде штрафа в размере 5000 рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации, с помещением для этого в СУВСИГ для выдворения, без указания конкретного срока ограничения его свободы. Жалоба адвоката на указанное постановление удовлетворена не была, т.к. формальный состав правонарушения имеется (хотя Г.Е. превысил 90-дневный срок пребывания всего на 48 часов). Обжалование осложнилось тем, что представители ФМС представили в суд заявление сожительницы Г.Е. о том, что он ее избивал. Заявитель был выдворен с запретом въезда в РФ на 5 лет.⁹³

2. ПРОБЛЕМА ВЫДВОРЕНИЯ В СТРАНЫ, ГДЕ СУЩЕСТВУЕТ УГРОЗА ДЛЯ ЖИЗНИ, В ТОМ ЧИСЛЕ В ЗОНУ ВОЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ

Наиболее драматично выдворение людей туда, где их жизни угрожает опасность. Граждане Украины, Сирии, Сомали приговариваются к выдворению без учета того, что в этих странах идут военные действия, граждане Узбекистана – без внимания к тому, что на родине их могут преследовать по религиозным соображениям.

Хотя власти РФ декларируют защиту беженцев и лиц, ищущих убежище, из Украины⁹⁴ и на словах приветствуют смягчение миграционного режима для тех, кто бежал от войны в Россию⁹⁵, в действительности они проводят совершенно иную политику: в СУВСИГ содержатся десятки граждан Украины, которым угрожает выдворение за нарушение миграционных правил в том числе в зоны боевых действий.

⁹² Анализ условий пребывания и уровня жизнедеятельности трудящихся-мигрантов из Кыргызской Республики в Российской Федерации с учетом изменений миграционной политики Российской Федерации за 2014-2015 гг. Отчет по результатам мониторинга, выполненного Центром содействия международной защиты и ОО «Бир Дуйно Кыргызстан», 2015.

⁹³ Дело гражданина Армении Г.Е. Архив АДЦ «Мемориал».

⁹⁴ http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=12181

⁹⁵ <http://kremlin.ru/events/president/news/47519>

Отмены постановлений о выдворении в зоны военных конфликтов приходится добиваться в судах более высоких инстанций. В декабре 2014 года Санкт-Петербургский городской суд постановил освободить из СУВСИГ и отменить решение районного суда о выдворении гражданина Украины А. – беженца с Донбасса, который ранее был обвинен в нарушении миграционных правил (ч.3. ст.18.8 КоАП РФ) и приговорен 4 мая 2014 года к штрафу 7000 руб. и выдворению с помещением в СУВСИГ. Там он провел более полугодя, хотя подавал документы о предоставлении временного убежища на территории РФ. Санкт-Петербургский городской суд согласился с доводами защиты, утверждавшей, что районный суд не принял во внимание события, происходящие на юго-востоке Украины и что выдворение А. угрожает его жизни. В постановлении Городского суда от 16 декабря 2014 года указывается, что в связи со сложной внутривосточной ситуацией в Украине назначение дополнительного наказания в виде административного выдворения *«нельзя признать соответствующим целям наказания и принципам назначения наказаний»*.⁹⁶

В еще одном деле Санкт-Петербургский городской суд отменил решение Калининского районного суда о выдворении двух граждан Украины, уроженцев Горловки, где в тот момент шли боевые действия. Братья Данил и Денис Солдатовы вместе с матерью бежали в Россию из Горловки, когда там начались военные действия и их жилье было разрушено. Все они обратились за временным убежищем в органы ФМС РФ, о чем у них имеются расписки. Их заявления, по видимому, не были рассмотрены должным образом, поскольку при каждом новом приходе в ФМС им велели «ждать звонка». В июне 2015 года Солдатовы были «выявлены» как «незаконные мигранты» и помещены в СУВСИГ. Калининский районный суд постановил оштрафовать их на 5000 рублей каждого и выдворить обратно в Горловку.

В жалобе, которая привела к частичной отмене решения районного суда, адвокат ссылалась на ст. 3 Европейской конвенции и ст. 3 Конвенции против пыток, говоря о непосредственной опасности, которая угрожает Солдатовым в стране происхождения. Она подчеркивала, что Солдатовы находятся в процессе получения временного убежища в РФ.⁹⁷ Необходимо отметить, что после отмены выдворения одному из братьев было предоставлено временное убежище, а другому отказано на том основании, что, якобы, «в Санкт-Петербурге у него нет близких родственников», хотя его мать, брат, гражданская жена и дети убежище получили.

АДЦ «Мемориал» известно и другое аналогичное судебное решение по делу бежавшего от войны жителя Донецка цыганского происхождения Л., который после решения суда первой инстанции был помещен в СУВСИГ до выдворения. Городской суд Сергиева Посада Московской области отменил выдворение, но оставил в силе штраф в качестве наказания за нарушение ч.3. ст. 18.8 КоАП и, принимая решение, прямо указал: *«Санкция ст. 18.8 ч.3 КоАП РФ помимо наказания в виде административного штрафа предусматривает также наказание в виде административного выдворения за пределы РФ. Однако гр. Л. постоянно зарегистрирован в г. Донецк Республики Украина, а в настоящее время общеизвестным является факт ведения на территории Республики Украина боевых действий. На основании ст. 2 и 15 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, учитывая установленный международным правом приоритет жизни и здоровья человека над интересами государства, принимая во внимание, что данных о превышении публичных интересов РФ над правом гражданина Л. на личную безопасность по делу не имеется, суд назначает наказание в виде административного штрафа без административного выдворения»*.

Решения городских судов Санкт-Петербурга и Сергиева Посада хотя и спасли заявителей от выдворения, но по сути дела абсурдны: штраф за нарушение миграционного режима остался в силе, в то время как очевидна фактическая невиновность заявителей, бежавших от реальной опасности, признаваемой судами.

От выдворения не гарантированы и получившие временное убежище в РФ украинские граждане. Например, Сергей Попозогло, потерявший удостоверение о предоставлении временного убежища, был задержан на приеме граждан в УФМС по Красногвардейскому району Санкт-

⁹⁶ Материалы дела находятся в архиве АДЦ «Мемориал».

⁹⁷ Материалы дела находятся в архиве АДЦ «Мемориал».

Санкт-Петербурга, куда он обратился в связи с утратой документов. Сотрудники УФМС, имея доступ к базе данных учета иностранных граждан, достоверно знали о наличии у Попозогло временного убежища, однако все равно составили административный протокол. Суд проигнорировал аргумент адвоката о том, что утрата документа не означает утрату статуса, а также представленную выписку из базы данных ФМС, подтверждавшую предоставление временного убежища. Вменив в вину Попозогло отсутствие паспорта (изъятого, согласно процедуре, в обмен на удостоверение о временном убежище, органами ФМС), судья Санкт-Петербургского городского суда И.Е. Калинина оставила постановление районного суда без изменений.⁹⁸ Попозогло был выдворен в Украину.

Суды принимают постановления и решения о выдворении даже тех граждан Украины, ответственность за которых, по сути дела, признали российские власти. Это и те, кто открыто заявляет опасения быть призванными в украинскую армию (хотя их защиту на словах декларировал президент РФ Путин, заявляя, что «многие люди уклоняются уже от мобилизации, стараются к нам переехать, здесь пересидеть какое-то время, и правильно делают, потому что их просто толкают туда, как пушечное мясо, под пули»⁹⁹; собственно, ради них режим пребывания украинских граждан на территории РФ был временно смягчен).¹⁰⁰ Это и те, кто заявляет о своем участии в боевых действиях на стороне так называемых ДНР и ЛНР и кому в случае принудительного выдворения угрожают обвинения в террористической и экстремистской деятельности и длительные сроки заключения.¹⁰¹

Что касается беженцев из еще одной «горячей точки» – Сирии, которые в России тоже есть (как совсем недавние, спасшиеся от «Исламского государства», так и приехавшие в РФ задолго до военного конфликта), – то РФ тоже относится к ним довольно жестко, не имея идеи ответственности, – несмотря на то, что участие РФ в военных действиях способствует эскалации конфликта и увеличению числа беженцев. Узниками СУВСИГов в разных регионах РФ становятся десятки граждан Сирии, хотя, даже если они фактически нарушили действующие миграционные правила (из-за изменения обстановки на родине не покинули вовремя территорию РФ), их нельзя выдворять, так как они, согласно международному праву, должны быть признаны «беженцами на месте», им должен быть предоставлен беспрепятственный доступ к процедуре получения статуса беженца или временного убежища. Однако, по данным ФМС, за период с 2009 по 2014 год беженцами были признаны только два (!) сирийца, при том, что обращения за этим статусом были приняты от 1781 человек. Временное убежище в РФ за тот же период из 3343 человек получили 1921 гражданин Сирии.¹⁰²

Показательна история гражданина Сирии А.Х., студента Санкт-Петербургского политехнического университета, который не смог продлить законное пребывание в РФ по причине войны в Сирии.

Университет не продлил учебную визу А.Х., которая заканчивалась 8 апреля 2015 года, на срок учебного контракта до 1 июля 2015 года, поскольку срок действия его национального паспорта заканчивался. А.Х. отправил свой паспорт в Сирию, но в связи с идущей там гражданской войной вовремя получить продленный паспорт не удалось.

⁹⁸ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 11 августа 2015 года. Архив АДЦ «Мемориал».

⁹⁹ <http://kremlin.ru/events/president/news/47519>, встреча В.В. Путина со студентами Горного университета 26 января 2015 года.

¹⁰⁰ Так, в сентябре 2015 года по решению Санкт-Петербургского городского суда был выдворен С. Б., которому на родине, по его словам, неоднократно приходили повестки о призыве в армию. Суд проигнорировал то, что С. Б. обратился за временным убежищем в РФ, и указал, что «Конвенция против пыток ... не имеет отношения к С. Б., так как оснований полагать, что в отношении него могут быть применены пытки или бесчеловечное обращение в связи с выдворением, не имеется». (архив АДЦ «Мемориал»).

¹⁰¹ АДЦ «Мемориал» стало известно, что в сентябре 2015 года было отказано в отмене принудительного выдворения по постановлению Колпинского районного суда гражданину Украины В. Е., который заявлял о своем участии в боевых действиях в ополчении так называемой ДНР в районе поселка Снежное с января по июль 2015 года. С сентября 2015 года до настоящего времени он содержится в СУВСИГе, органы УФМС до сих пор не пришли к задержанному для проведения процедуры определения временного убежища.

¹⁰² <http://www.fms.gov.ru/fms/activity/stats/Statistics>

С целью избежания административной ответственности и штрафа на юридическое лицо 9 апреля 2015 года Политехнический университет издал приказ об отчислении А.Х. Получив паспорт с продленным сроком действия, А.Х. добровольно явился в УФМС и попросил помочь решить его проблему. Однако, вместо продления срока пребывания, на А.Х. составили протокол о совершении административного правонарушения.

28 апреля 2015 года суд признал А.Х. виновным в нарушении ч.3 ст.18.8 КоАП РФ и назначил ему штраф в размере 5000 рублей и выдворение, для исполнения которого А.Х. был помещен в СУВСИГ без указания определенного срока ограничения свободы.

Судом были проигнорированы такие юридически значимые обстоятельства по делу, как отсутствие у А.Х. возможности продления срока пребывания и недопустимость выдворения в Сирию в связи с идущей там гражданской войной и убийствами мирного населения. Этим решением суд не только подверг жизнь молодого человека реальной опасности, но и нарушил целый ряд норм российского и международного права: ст.ст.19, 15 ч.4, 17 ч.1, 38 Конституции РФ, ст.ст.3, 5 п.1 (F), Европейской Конвенции О защите прав человека и основных свобод, ст.3 Конвенции против пыток, а также процессуальные требования, предусмотренные КоАП РФ.

А.Х. удалось освободить из СУВСИГа после подачи адвокатом апелляционной жалобы.¹⁰³

Проблемы беженцев и ищущих убежища не имеют систематического решения: только общественный резонанс и привлечение внимания самых высоких чинов ФМС правозащитниками из «Гражданского содействия» смогли помочь семье курдских беженцев из Сирии (Хасану Абдо Ахмеду, и его жене Гулистан Исса Шахо и их четверым детям), которые с 10 сентября по 20 ноября 2015 года находились в транзитной зоне московского аэропорта Шереметьево, безуспешно пытаясь получить в России статус беженцев. При этом в период уголовного преследования им была избрана мера пресечения – залог, т.е. они имели право въехать в РФ и находиться в стране, но их содержали в транзитной зоне аэропорта, в бесчеловечных условиях. 23 сентября 2015 года Химкинский районный суд признал виновным и наказал Хасана и Гулистан штрафом (правда, минимально возможным) 5 000 руб. каждого за «незаконное пересечение государственной границы» (ст. 322 УК РФ), но вновь отправил их обратно в буферную зону Шереметьево, где нет никаких условий для проживания, тем более с детьми. Только в результате усилий правозащитников семья подала вторично на статус беженца и была помещена в центр временного размещения ФМС в Тверской области¹⁰⁴.

3. НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЖЕНЩИН — УЗНИЦ СУВСИГ И ИХ ДЕТЕЙ

3.1 ЖЕРТВЫ ТРАФИКА

Женщины, вывезенные из стран происхождения и ставшие жертвой торговли людьми, рассматриваются полицией, прежде всего, не как жертвы трафика, а как нарушители миграционного режима, подлежащие выдворению. Вместо оказания помощи и поддержки пострадавшим женщинам, вместо расследования преступлений организаторов трафика силовые структуры РФ стремятся изолировать жертв, возбуждая против них административные дела. Как и в прочих случаях, единственным наказанием за подобные правонарушения является административный штраф и выдворение, с предварительным помещением в СУВСИГ.

¹⁰³ Дело гражданина Сирии А.Х. Архив АДЦ «Мемориал»

¹⁰⁴ <http://www.novayagazeta.ru/news/1698123.html>

Показательна история гражданки Камеруна Вероники Манджеу¹⁰⁵, жертвы торговли людьми, которая с 2010 года около четырех лет провела в Центре содержания иностранных граждан (впоследствии СУВСИГ) Санкт-Петербурга, куда ее поместили с целью выдворения, однако выдворение годами не осуществлялось. Несмотря на то, что максимальный срок пребывания в ЦСИГ в 2010-2011 гг. составлял один год, судами и органами УФМС осуществлялась незаконная практика «продления» содержания: суд в один и тот же день выносил решение о прекращении исполнительного производства в связи с истечением сроков давности, и принимал новое постановление о виновности Вероники в нарушении сроков пребывания, снова назначая выдворение и помещение в ЦСИГ. Ни одного дня за это время она не была на свободе, и, безусловно, нарушить режим пребывания, находясь в заточении под полным контролем властей, не могла. Вероника еще при первом задержании в сентябре 2010 года заявила, что является жертвой сексуального рабства, но вместо расследования данного утверждения она содержалась в заключении в нарушение всех возможных сроков и процедур.

В апреле 2012 года Выборгский районный суд в очередной раз вынес постановление о выдворении и помещении Вероники в ЦСИГ. В постановлении было указано, что Вероника была выявлена по адресу – ул. Смольячкова, дом 15 (местонахождение миграционной службы), при этом на момент вынесения постановления она находилась в Центре содержания иностранных граждан, куда была помещена по постановлению того же судьи год назад. На этом этапе адвокаты АДЦ «Мемориал» стали вести дело и обжаловать беспрецедентно длительное лишение свободы заявительницы в прокуратуру и в суды. Наконец, в октябре 2013 года состоялось рассмотрение дела Вероники в Санкт-Петербургском городском суде. В ходе рассмотрения были выявлены нарушения при вынесении постановления в Выборгском районном суде: не была установлена личность гражданки Камеруна, не было должным образом оформлено участие переводчика. Постановление в отношении Вероники Манджеу было отменено, а дело о нарушении миграционных правил прекращено в связи с истечением сроков давности.

Но на этом история злоключений Вероники не закончилась. После судебного заседания связь с ней оборвалась. Адвокаты подозревали, что, скорее всего, из ЦСИГ Вероника была «освобождена» и выдворена в Камерун. Как сказали судебные приставы на суде — за период с 2010 года на ее выдворение из бюджета было потрачено 300 000 руб (приставы объясняют это тем, что якобы ее несколько раз возвращали из транзитной зоны Турции, хотя она за эти годы не покидала стены ЦСИГ), поэтому исчезновение этой суммы надо как-то объяснить. Но впоследствии выяснилось, что Вероника снова оказалась в Центре для выдворяемых. Таким образом, за все это время было принято по меньшей мере четыре решения о помещении Вероники в центр для выдворения. На данный момент вопрос, была ли выдворена Вероника, остается открытым, так как никакой связи с ней нет, а запросы адвокатов в УФМС о ее судьбе были оставлены без внимания.

Аналогичная история произошла и с другой заявительницей, жертвой сексуальной эксплуатации, гражданкой Нигерии И. В марте 2013 года Куйбышевский районный суд Санкт-Петербурга постановил назначить ей наказание за нарушение ст. 18.8 КоАП в виде штрафа в размере 2 000 рублей и выдворить ее с помещением в центр содержания иностранных граждан (ЦСИГ)¹⁰⁶. В постановлении прямо указывалось, что И. работала проституткой и была выявлена по адресу – ул. Крылова, дом 3 (местонахождение отдела ФМС Центрального района Санкт-Петербурга), куда И. пришла по своей воле с целью самостоятельного выезда из России по причине утраты паспорта (с ее слов, паспорт удерживался работодателем). Но вместо расследования ее заявления о сексуальном рабстве суд поместил ее в ЦСИГ, не мотивировав свое решение должным образом и не указав срок, на который И. туда помещается. Адвокатами АДЦ «Мемориал» в августе 2013 была подана надзорная жалоба в Санкт-Петербургский городской суд об отмене дополнительного наказания в виде выдворения и (или) помещения в ЦСИГ до административного выдворения, но и она удовлетворена не была: И. была выдворена без какого-либо расследования ее нахождения в сексуальном рабстве.

¹⁰⁵ <http://adcmemorial.org/www/8606.html>

¹⁰⁶ Центр содержания иностранных граждан (ЦСИГ) был впоследствии переименован в СУВСИГ.

3.2 СОДЕРЖАНИЕ В СУВСИГ ЖЕНЩИН-МИГРАНТОК – БЕРЕМЕННЫХ И МАТЕРЕЙ МАЛОЛЕТНИХ ДЕТЕЙ

Кодекс административных правонарушений РФ запрещает административно задерживать беременных женщин и матерей детей до 14 лет (ст.3.9, ч.2 КоАП). При этом женщин – иностранных гражданок, в отношении которых принято постановление о выдворении, лишают свободы и помещают в СУВСИГ на срок до двух лет, не принимая во внимание наличие у них детей и/или беременность. Это дискриминирует женщин – негражданок РФ и нарушает Конституцию РФ, устанавливающую равные права для граждан и неграждан.

В СУВСИГах, где отсутствуют необходимые условия даже для здоровых и полных сил людей, женщины могут провести длительное время без судебного контроля за сроком и необходимостью лишения свободы, что, как уже говорилось, квалифицировано Европейским судом как бесчеловечное обращение и нарушение ст. 3 и ст. 5 Европейской конвенции (решение по делу «Ким против России», 2014). В СУВСИГе отсутствуют минимальные условия для содержания беременных женщин, детей, а тем более рожениц и кормящих матерей с грудными детьми – нет столовой, не предоставляется полноценное питание, нет игровых комнат, библиотеки, нет врачей общей практики и специалистов¹⁰⁷, нет аптечного пункта, не созданы условия для прогулок, затруднена возможность пользоваться душем и иногда даже туалетом, негде стирать и сушить одежду, не выдаются моющие средства и предметы женской гигиены и нет возможности их купить, не говоря уже об информационной изоляции и отсутствии доступа к юридической помощи.

Практика АДЦ «Мемориал», неоднократно защищавшего права беременных женщин и матерей малолетних детей, помещенных в СУВСИГ Санкт-Петербурга, отчеты омбудсмена Санкт-Петербурга о неприемлемых условиях содержания там женщин, документированные свидетельства правозащитников, членов общественных наблюдательных комиссий и общественно-консультативных советов при УФМС в разных регионах РФ показывают, что суды, зная о беременности женщин и о наличии у них малолетних детей, продолжают помещать их в СУВСИГи по всей стране.¹⁰⁸

Так, в Волгоградском СУВСИГе с 1 апреля по 15 декабря 2014 г. содержалось 11 беременных женщин с 5 детьми¹⁰⁹, а сотрудники Калужской ОНК обнаружили содержащуюся в местном СУВСИГ гражданку Украины на 8 месяце беременности, которой запрещали покидать пределы Учреждения, несмотря на ее положение, специального питания для беременных женщин не предоставлялось¹¹⁰. Отсутствие специального питания для беременных также было выявлено и в Екатеринбургском СУВСИГе.

Представитель сети «Миграции и право» в Калуге сообщает:

«Зимой 2014 в Калужский СУВСИГ попала беременная гражданка Кыргызстана А. Просрочив регистрацию в Москве на семь дней, она вместе со своей семьей попыталась выехать в Украину, но была задержаны сотрудниками ГИБДД. Суд постановил оштрафовать А. и ее свекровь и выдворить обеих из России за нарушение миграционных правил. До исполнения решения о выдворении обе женщины были помещены в СУВСИГ, который находится в деревне Якишуново Калужской области. На тот момент там содержалось

¹⁰⁷ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2013 года № 1306, регулирующее предоставление медицинской помощи в СУВСИГе, четко не предписывает, что в учреждении должен быть врач, поэтому там работают в лучшем случае фельдшеры.

¹⁰⁸ Отчет омбудсмена Санкт-Петербурга: http://ombudsmanspb.ru/opyt_protivodejstvija_diskriminatsii_zhenschin_i_u.html; сообщения члена представителя ети «Миграция и право» Л. Мосеевой-Элье о нарушениях прав беременных в СУВСИГ Калуги <http://7x7-journal.ru/post/64437>, <http://helier49.livejournal.com/205418.html>; сообщения члена ОНК А.Аникина о отсутствии должного питания для беременных в СУВСИГе Екатеринбург <http://msalexandr17.livejournal.com/714949.html>.

¹⁰⁹ <https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0CDwQFjAFahUKewiog275PPGAhUJ2SwKHWJIBLs&url=http%3A%2F%2Fwww.fmsvolg.ru%2FloadFile.php%3Findex%3D187&ei=vTGyVeiwJImyswHikJNYCw&usg=AFQjCNHgf2dG62Z-nvT7Wq06sqf2YGv0w&bvm=bv.98476267,d.bGg>

¹¹⁰ <http://7x7-journal.ru/post/64160>

40 человек. При этом в здании работал всего один общий туалет, который не был оснащен ни биде, ни нормальным умывальником. Комнату (бывший школьный класс), в которой проживали А. и её свекровь, запирали на ночь, поэтому у нее было никакой возможности пользоваться туалетом или раковиной после 22-00. Это превращало вечернее время А. в настоящую муку. Кроме всего прочего, водопроводная вода в здании была непригодна к употреблению, а за питьевой водой нужно было ходить к деревянному колодезю, к которому доступа у А., как и у других заключенных СУВСИГ, не было. За время содержания в СУВСИГ (3 недели) А. перенесла ОРВИ, причем ей не оказывалось никакой медицинской помощи, так как у фельдшера не было никаких лекарств. Примерно через три недели муж А. сам оплатил авиабилеты в Бишкек, благодаря чему А. удалось избежать более длительного содержания в совершенно не приспособленных для содержания людей условиях»¹¹¹.

3.3 РАЗЛУЧЕНИЕ ДЕТЕЙ И РОДИТЕЛЕЙ-МИГРАНТОВ ПРИ ЗАДЕРЖАНИИ И ВЫДВОРЕНИИ

Не менее серьезной проблемой остается разлучение детей с родителями, помещенными в СУВСИГ, и выдворение детей отдельно от родителей. Такая практика нарушает нормы российского и международного права в области защиты прав человека. Так, Согласно ст. 9 и 10 Конвенции ООН о правах ребенка, запрещается разлучать ребенка с родителями вопреки их желанию, такое разлучение возможно только на основании судебного решения; государство обязано рассматривать дела, касающиеся въезда и выезда из своей территории, позитивным, гуманным и оперативным образом. Ст. 8 Европейской конвенции, гарантирующая право на уважение частной и семейной жизни, очевидно нарушается при разлучении детей и родителей. Нарушается ст. 54 Семейного кодекса РФ¹¹², где закреплено право ребенка на обеспечение его интересов, всестороннее развитие и уважение его человеческого достоинства. Кроме того, нарушаются и другие конституционные нормы, гарантирующие поддержку и защиту семьи, материнства и детства, права, свободы и государственную и судебную защиту от дискриминации, в том числе в области семейной жизни на основе уважения достоинства личности (статья 7; статья 17, часть 1; статья 19, части 1 и 2; статья 21, часть 1; статья 38, части 1 и 2; статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2).¹¹³

В распоряжении АДЦ «Мемориал» оказались материалы дела гражданки Узбекистана А. и ее мужа Х., оба они оказались заключенными СУВСИГ по подозрению в нарушении правил миграционного режима.

Причиной их задержания и дальнейшего лишения свободы стал донос врача, которого родители вызвали к своему тяжело заболевшему ребенку. В материалах дела также оказалось само обращение в прокуратуру врача скорой Елены Тюриной. Медицинская работница, прибыв в квартиру по вызову и обнаружив там больного ребенка, сочла необходимым проверить документы у родителей. Регистрация взрослых вызвала у Тюриной сомнения, о чем она поспешила известить прокуратуру. Прокурор переслал ее обращение в ФМС, после чего сотрудники миграционной службы задержали всю семью. Ребенок попал в больницу, а родители — в СУВСИГ.¹¹⁴

В сентябре 2015 года АДЦ «Мемориал» в сотрудничестве с FIDH обратился к Уполномоченной по правам человека в Санкт-Петербурге С.Ю. Агапитовой по поводу разлученной с детьми гражданки Узбекистана Дилафруз Наботовой.

¹¹¹ <http://helier49.livejournal.com/205418.html>

¹¹² https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8982/d97e3158b12d1907c420a43e1ce229d24956b2b9/

¹¹³ <http://www.constitution.ru/>

¹¹⁴ Архив АДЦ «Мемориал».

7 сентября 2015 года сотрудники ФМС задержали и поместили в СУВСИГ гражданку Узбекистана Дилафруз Наботову, которая в тот момент была на 40-й неделе беременности. Вместе с ней задержали и двух ее малолетних детей – 8-летнего Сарварбека и 7-летнюю Махбубу, которые были разлучены с матерью и направлены в приют «Транзит». Через две недели после задержания, 20 сентября, Наботову отвезли в роддом №16 (один из немногих в городе, где принимают рожениц без обязательных для обычных родов документов), где она родила сына. Вместе с младенцем ее отправили обратно в СУВСИГ Санкт-Петербурга, где поместили в «Изолятор» (такая табличка висела на двери), предназначенный, вероятно, для содержания инфекционных больных. На запрос адвоката Ю.Д. Серова, сотрудничавшего по этому делу с АДЦ «Мемориал», глава УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Е.В. Дунаева ответила, что до помещения в СУВСИГ Наботовой после родов там совершенно отсутствовали предметы и средства, необходимые для ухода за ребенком (детскую кроватку и средства ухода впоследствии предоставил Красный Крест, пеленальный столик был куплен УФМС), дополнительное питание (молочные продукты и свежие фрукты) покупали сотрудники СУВСИГа за свой счет). Дунаева указывает, что «в действующем законодательстве РФ отсутствуют специальные нормы, регламентирующие порядок содержания беременных женщин и женщин с новорожденными детьми в СУВСИГ, а также что «в бюджете СУВСИГ отсутствует отдельная статья расходов, направленная на обеспечение содержания беременных женщин и женщин с новорожденными детьми, финансирование необходимых расходов на их содержание происходит на общих основаниях».¹¹⁵ После почти месяца содержания в СУВСИГе, 15 октября 2015 года, Дилафруз Наботову с новорожденным сыном выдворили из РФ. Двое малолетних детей более двух месяцев провели в разлуке с матерью до тех пор, пока не были выдворены в сопровождении сотрудников приюта. На еженедельные звонки адвоката с вопросами о том, когда детей вернут матери, сотрудники «Транзита» отвечали, что ждут финансирования для оплаты проезда детей и сопровождающих их сотрудников.

13 октября 2015 года произошла трагедия, которая стала прямым следствием применения бесчеловечной практики разлучения детей и родителей-мигрантов: в Санкт-Петербурге при невыясненных обстоятельствах умер в больнице 5-месячный младенец Умарали Назаров, насильно разлученный с матерью и отцом – гражданами Таджикистана, признанными «нарушителями миграционного режима».

В ходе специального рейда сотрудники УФМС по Адмиралтейскому району Санкт-Петербурга Р.А. Панахов и С.А. Орлов доставили Зарину Юнусову, ее 5-месячного сына Умарали Назарова и несовершеннолетнего родственника Далера Назарова из жилища, где они проживали, в 1 отдел полиции Адмиралтейского района Санкт-Петербурга. В отделе полиции в присутствии двух мужчин – сотрудников УФМС инспектор Н.В. Алексеева отобрала младенца у матери. При отобрании ребенка Зарина Юнусова, не понимая языка, не имела возможности что-либо объяснить или выяснить, переводчик отсутствовал, каких-либо вопросов ей вообще не задавали. Бабушка Умарали Назарова принесла в отдел полиции его свидетельство о рождении и документы Зарины Юнусовой, она просила отдать ребенка, но ей отказали. Умарали Назаров какое-то время находился в отделе полиции, затем на скорой его доставили в больницу им. Цимбалы (видеокамера зафиксировала, что врачи не разрешили отцу ребенка, Рустаму Назарову, поехать с ними в больницу). В больнице в течение 45 минут после последнего кормления Умарали Назаров умер при невыясненных обстоятельствах.

Зарина Юнусова отдельно от ребенка была доставлена в Октябрьский районный суд Санкт-Петербурга, который вынес решение о ее выдворении отдельно от ребенка, без помещения в СУВСИГ. Переводчик при рассмотрении дела присутствовал, но Зарина не понимала его, т.к. у него другой диалект и она находилась в шоковом состоянии после отобрания ребенка, подписывала все документы, не понимая их сути.

¹¹⁵ Ответ Е.В. Дунаевой на запрос адвоката от 29.02.2016, исх. №1/з-1001. Архив АДЦ «Мемориал».

Родители Умарали были оповещены о смерти ребенка лишь на следующее утро по мобильному телефону, они прибыли в больницу им. Цимбалина и просили показать им труп ребенка. Ничего не объяснив по поводу смерти ребенка, врачи вызвали наряд полиции, который задержал отца ребенка – Рустама Назарова и дядю ребенка Абдуллоева, их доставили в отдел в отдел полиции. В течение трех дней родителям не сообщали каких бы то ни было сведений о том, что случилось с ребенком, не называли адрес морга, где находится тело.

Дядя Умарали Назарова рассказал об этом: *«Когда нам сообщили местонахождение ребенка, я пришел в морг, и врачи у меня спрашивают: «Нам подготовить его к отправке?» Я понял, что его вскрывали. На мои вопросы о том, почему это было сделано без согласия родных, кто давал разрешение на вскрытие, они ответили, что были такие указания и что от них ничего не зависит. Им сказали, они выполнили работу».*¹¹⁶

Постановление суда о выдворении Зарины Юнусовой было обжаловано, однако 12 ноября 2015 года Городской суд Санкт-Петербурга оставил его в силе, Зарина исполнила решение суда о выдворении, выехала в Таджикистан и вывезла тело ребенка. Умарали Назаров был похоронен в Таджикистане.

Зарина Юнусова сказала в интервью: *«Моего ребенка не просто изъяли, отняли, как пишут в СМИ, его насильно вырвали из моих рук, как хищники вырывают добычу. Мой муж останется в России до конца расследования, а мне не дали такой возможности. Уверена – намеренно. Я хочу только узнать причину смерти своего ребенка. Почему с нами так поступили?»*¹¹⁷

Это дело продемонстрировало и чудовищное равнодушие и жестокость сотрудников ФМС и полиции, и полное пренебрежение нормами закона, являющееся частью обычной практики, ежедневной рутины сотрудников этих ведомств. Зарину с младенцем в отдел полиции доставили сотрудники ФМС, хотя доставление могут осуществлять только сотрудники полиции. Основанием для отобрания ребенка у матери стал составленный инспектором Н.В. Алексеевой «Акт о выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка»¹¹⁸, который следует считать подложным: младенец, естественно, не мог самостоятельно передвигаться (т.е. заблудиться сам), и не был «подкинут» в 1 отдел полиции, а был доставлен туда вместе с матерью из квартиры, при этом – что зафиксировала видеокамера – бабушка представила в отдел полиции свидетельство о рождении ребенка и иные документы. Отобрание ребенка у Зарины совершенно незаконно: даже в случае обнаружения подкинутого ребенка, согласно п.п.80.1 и 80.2 «Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел РФ», утвержденной Приказом МВД России от 15.10.2013 № 845,¹¹⁹ органы обязаны установить и выявить родителей. Насильственное отобрание ребенка возможно только по решению суда или в строго определенных законом случаях при непосредственной угрозе жизни ребенка, с участием органов опеки и попечительства.

Уголовное дело по факту смерти ребенка было возбуждено лишь спустя 7 дней – по ч.2 ст.109 УК РФ (причинение смерти по неосторожности). Вместо должного расследования трагедии, правовой оценки действий сотрудников государственных органов и установления действительной причины смерти ребенка органы следствия пытаются привлечь родителей Умарали к уголовной ответственности за неисполнение родительских обязанностей. На момент выхода настоящего отчета идет доследственная проверка, результаты которой представителям потерпевших не сообщают. Очных ставок с потерпевшей Зариной Юнусовой и очевидцем отобрания ребенка в отделе полиции Далером Назаровым проведено не было. Имеет место волокита следственных органов, которая, возможно, свидетельствует о сокрытии преступления.

¹¹⁶ Из интервью взятого Русской службой BBC у дяди погибшего ребенка:
http://www.bbc.com/russian/russia/2015/11/151117_umarali_in_tajikistan

¹¹⁷ Там же.

¹¹⁸ Акт о выявлении подкинутого или заблудившегося ребенка от 13.10.2015 года. Архив АДЦ «Мемориал».

¹¹⁹ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158962/2c04e4f0621bf82c0e8e8ef65e99316349220a2b/

Согласно заключению бюро судебно-медицинской экспертизы Петербурга (БСМЭ), причиной смерти ребенка стала «генерализованная вирусная цитомегаловирусная инфекция». С результатами экспертизы потерпевшие были ознакомлены только 18 декабря 2015 года. При назначении экспертизы 30 октября 2015 года были нарушены права потерпевших, которые не имели возможности поставить вопросы и предложить экспертное учреждение, поскольку были ознакомлены с экспертизой уже после ее проведения.

И у родителей, и у различных наблюдателей результаты экспертизы вызывают сомнения. Прежде всего, в заключении отсутствуют ответы на важнейшие вопросы о причинах и обстоятельствах смерти Умарали Назарова, о возможности развития заболевания в отсутствие каких-либо симптомов, приведшего к смерти в течение чуть более часа минут (в медицинских документах отмечено, что в 23.00 13.10.2015 Умарали был жив и здоров, а в 00.05 14.10.2015 был найден без признаков жизни), о правильности действий врачей больницы им. Цимбалына, а именно о не оказании ими своевременной, качественной и полноценной медицинской помощи (если предположить, что ребенок действительно был болен).

23 декабря 2015 года защитой было подано ходатайство о назначении повторной экспертизы, но суд защите отказал. До сих пор нет ответа на обжалование действий сотрудников полиции и ФМС.

4. БЕСЧЕЛОВЕЧНЫЕ УСЛОВИЯ СОДЕРЖАНИЯ В СУВСИГАХ

До недавнего времени почти везде, в нарушение процессуальных норм, нарушители миграционного режима – иностранцы и ЛБГ – содержались с целью исполнения постановлений о выдворении в учреждениях, не предназначенных для этой цели: приемниках-распределителях, изоляторах временного содержания и даже вытрезвителях (как, например, в Мурманской области). Условия пребывания в этих учреждениях были максимально приближены к тюремным и не соответствовали стандартам содержания заключенных в местах лишения свободы.

Как было показано на примере дела «Лакатош против России»¹²⁰ (см. 1-ю часть настоящего отчета), люди, не совершавшие никаких серьезных преступлений, а виновные лишь в нарушении миграционного законодательства, — находились в этих условиях годами. В приемнике-распределителе при ГУВД Санкт-Петербурга (ул. Захарьевская, д. 6), выполнявшего функции Центра содержания иностранных граждан до 2013 года, осужденные на административное выдворение иностранные граждане и лица без гражданства вынуждены были в течение многих месяцев существовать в «каменном мешке», при недостаточной вентиляции, плохом питании, фактическом отсутствии медицинской помощи и в полной информационной изоляции — причем их соседями зачастую были подсудимые по уголовным делам. При этом миграционные службы в течение длительного времени отнюдь не спешили принимать меры, направленные на установление личности лиц без гражданства и иностранных граждан с целью их скорейшего выдворения, и нередко мигранты вынуждены были отбывать незаслуженное, жестокое наказание из-за медлительности профильных органов. По истечении годового срока такие мигранты зачастую просто выпроваживались из Центров прямо на улицу, оказываясь все в том же статусе нарушителей миграционного режима, а какое-либо делопроизводство в их отношении прекращалось.

В 2013 году в субъектах РФ стали создаваться отдельные центры содержания иностранных граждан (сокращенно – ЦСИГ), которые в то время входили в структуру МВД, но в дальнейшем были переподчинены Федеральной миграционной службе и стали называться специальными учреждениями временного содержания иностранных граждан (сокращенно – СУВСИГ). Но и эти учреждения по условиям содержания оказались много более по-

¹²⁰ <http://adcmemorial.org/www/publications/lakatosh-i-drugie-protiv-rossiyskoy-federatsii-sankt-peterburg-2011>

хожи на тюрьмы, чем на центры семейного пребывания, каковыми они должны были бы стать, – никаких условий для жизни семей в них нет вовсе, при задержании родителей и детей разлучают, родителей (супругов – раздельно) помещают в переполненные закрытые камеры СУВСИГов, детей – в специальные детские учреждения (например, приют «Транзит» в Санкт-Петербурге) или детские приемники-распределители, куда попадают и несовершеннолетние преступники (почему-то в распределители направляют только несовершеннолетних старше 16 лет из республик бывшего СССР, детей из «дальнего зарубежья» держат в «Транзите» до 18 лет).

АДЦ «Мемориал» и другие правозащитные организации неоднократно обращали внимание ответственных структур на то, что условия содержания осужденных в подобных учреждениях несовместимы с длительным пребыванием человека. Постоянное пребывание в подобных условиях – как позднее указал Европейский суд, – может определяться как бесчеловечное обращение, согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Порядок, основания помещения, условия содержания и правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в специальных учреждениях временного содержания, регулируются Кодексом об административных правонарушениях РФ (гл.18, ст. 19.27 гл. 19 КоАП РФ), Постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 г. № 1306 «Об утверждении положения о типовых условиях и порядке содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или принудительному выдворению за пределы Российской Федерации в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы», одноименным Положением Федеральной миграционной службы РФ, Постановлением Правительства РФ № 310 от 08.04.2013 г. «Об утверждении требований, предъявляемых к зданиям и (или) помещениям, передаваемым субъектами Российской Федерации в целях размещения специальных учреждений Федеральной миграционной службы для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии», а также другими нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность этих учреждений.

К сожалению, в открытом доступе далеко не всегда можно найти информацию о регламенте содержания иностранцев и ЛБГ в конкретных СУВСИГах и об их реальном положении. Это закрытые для посторонних учреждения, доступ в которые крайне затруднен не только для родственников узников, но даже для адвокатов. Реально для оказания юридической помощи туда может проникнуть только адвокат, имеющий ордер, но нередко администрация СУВСИГов незаконно требует от адвокатов представить соглашение о юридической помощи или иные документы. Лишь недавно право посещать СУВСИГи было дано общественным наблюдательным комиссиям. По словам опрошенных заключенных СУВСИГов, они вынуждены подчиняться «неписаным» правилам, о которых они узнают от назначенных администрацией «старших по этажам», ссылающихся на устное распоряжение администрации. Эти правила постоянно и непредсказуемо меняются, отсутствует механизм их обжалования.

НАРУШЕНИЕ САНИТАРНО-ГИГИЕНИЧЕСКИХ НОРМ

Одной из основных проблем СУВСИГов остается несоответствие санитарным нормам площади камер. Так, лимит наполняемости СУВСИГа в Санкт-Петербурге до перехода в ведение УФМС составлял 176 мест, после перехода – 336. На данный момент на одного узника приходится менее 2,5 м² жилой площади, так как в комнатах площадью около 8-10 м² содержится по 4 человека (норма санитарной площади в камерах на одного человека, согласно пп.11 п.3 Правил содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в СУВСИГ, составляет 4,5 м²). Некоторые заключенные, вопреки требованиям п.40 Постановления Пра-

вительства РФ № 1306, не обеспечены отдельным спальным местом и вынуждены спать на полу на матрасах, которые днем они скатывают. Нарушения норм санитарной площади камер были зафиксированы также в СУВСИГе Свердловской области¹²¹, члены ОНК в других регионах отмечают отсутствие в камерах спальных мест¹²², отсутствие вентиляции в помещениях и другие проблемы.¹²³

От находящиеся в Санкт-Петербургском СУВСИГе иностранных граждан и лиц без гражданства не единожды поступали жалобы, что им не выдают одежду по сезону и средства личной гигиены (моющие средства, туалетную бумагу). При поступлении в СУВСИГ они могут получить только мыло и зубную пасту (1 тюбик и одно мыло на 1 месяц). На каждом этаже учреждения расположены 3 душа, которыми можно пользоваться без ограничений, но в конце 2014 года находящиеся там иностранные граждане и ЛБГ неоднократно жаловались на проблемы с горячей водой (из-за поломки водонагревателя доступен только холодный душ). На отсутствие горячей воды или отсутствии регулярного доступа к посещению душа приходили жалобы из СУВСИГов Москвы¹²⁴, Калуги¹²⁵ и Екатеринбурга¹²⁶.

НАРУШЕНИЯ НОРМ ПИТАНИЯ

Нормы питания в СУВСИГах установлены в уже цитированных Правилах содержания иностранных граждан и ЛБГ в СУВСИГ. Они довольно скудные и не всегда соответствуют суточным потребностям взрослого человека (например, там регламентировано потребление лаврового листа, но отсутствуют свежие фрукты). Рационы мужчин и женщин разнесены в разные графы таблицы (хотя их отличия минимальны и малообъяснимы, некоторых продуктов почему-то мужчинам положено больше), однако специального питания для беременных женщин, кормящих матерей, людей, имеющих пищевые ограничения по состоянию здоровья (например, для диабетиков, язвенников), не предусмотрено вовсе. Не учитывается и то, что большинство содержащихся в СУВСИГе — мусульмане, которые не едят свинину.

На практике даже эти скудные нормы питания часто не выдерживаются. По информации, полученной АДЦ «Мемориал» от узников СУВСИГа в Санкт-Петербурге, их питание состоит из следующих продуктов: завтрак – манная каша или сечка на воде, батон без масла, чай (не всегда с сахаром); обед – борщ «почти без мяса», картофель или рис с рыбной котлетой (мясо крайне редко), черный хлеб без масла, чай, кисель либо компот; ужин – картофель с рыбой, черный хлеб, чай. По их словам, полноценно питаться только тем, чем кормят их в учреждении, практически невозможно – в лучшем положении оказываются те, кому дополнительную еду передают родственники. Узникам выдают порции нормального размера, но еда очень однообразная, невкусная и низкого качества. Пищу привозят в пластиковых контейнерах, холодную. Заключенные вынуждены принимать ее прямо в камере, так как специальных мест для приема пищи в учреждении не отведено. Сумма, предусмотренная на питание, составляет 175 рублей на человека в сутки. Пользоваться чайником или кипятильником в камерах запрещено, но бачок с питьевой водой на этаже доступен круглые сутки.¹²⁷

¹²¹ <http://www.prison.org/content/oblaka-19052015>

¹²² Там же.

¹²³ <http://7x7-journal.ru/post/38364>, <http://president-sovet.ru/events/visits/read/30/>

¹²⁴ <http://spb.onk.su/profile/42/blog/868.html>

¹²⁵ <http://7x7-journal.ru/post/38364>

¹²⁶ <http://www.prison.org/content/oblaka-19052015>

¹²⁷ Сообщения заключенных СУВСИГ. Архив АДЦ «Мемориал».

Наименование продуктов питания	Единица измерения	Количество на 1 человека в сутки		
		мужчины	женщины	
Хлеб из смеси муки ржаной	граммов в сутки	300	200	
Хлеб пшеничный из муки II сорта		250	250	
Мука пшеничная II сорта		5	5	
Крупа разная		100	90	
Макаронные изделия		30	30	
Мясо		90	90	
Рыба		100	100	
Маргариновая продукция		35	30	
Масло растительное		20	20	
Молоко коровье		миллилитров в сутки	100	100
Яйцо куриное			2	2
Сахар		граммов в сутки	30	30
Соль поваренная пищевая			20	15
Чай натуральный			1	1
Лист лавровый	0,1		0,1	
Порошок горчичный	0,2		0,2	
Паста томатная	3		3	
Картофель	550		500	
Овощи	250		250	
Мука соевая текстурированная	10		10	
Кисели сухие витаминизированные (фрукты сушеные)	25(10)		25(10)	

ОТСУТСТВИЕ ВОЗМОЖНОСТИ СВОБОДНОГО ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ВНУТРИ УЧРЕЖДЕНИЯ

Узники СУВСИГа в Санкт-Петербурге не могут свободно перемещаться по этажам – они имеют право ходить в пределах коридора только до туалета, душевой и обратно. Находиться в коридоре – стоять и разговаривать – им запрещается, нельзя заходить в другие камеры. Четвертый этаж учреждения состоит из камер тюремного – закрытого – типа, которые постоянно заперты. Выходить из них и передвигаться по этажу запрещается.¹²⁸

¹²⁸ Сообщения заключенных СУВСИГ. Архив АДЦ «Мемориал».

НЕРЕГУЛЯРНОСТЬ ПРОГУЛОК И ПЛОХОЕ ОБОРУДОВАНИЕ ПРОГУЛОЧНЫХ ДВОРИКОВ

Постановление правительства № 1306 от 31.12.2013 года предписывает администрации СУВСИГа иметь оборудованную спортивную площадку, спортивные тренажеры, оборудованные прогулочные дворники, где заключенные иностранцы должны, как минимум, по часу дважды в день гулять.

Ничего этого, к сожалению, в большинстве СУВСИГов нет. Время прогулок в разных учреждениях устанавливается руководителем учреждения на основе примерного (типового) распорядка дня специальных учреждений, утверждаемого руководителем Федеральной миграционной службы. В Санкт-Петербургском СУВСИГ прогулки проводятся не чаще чем 2-3 раза в неделю, не более 15-20 минут, в огороженном загоне под открытым небом, без навеса, при этом какие-либо условия для спорта и отдыха отсутствуют. Существует график прогулок по камерам. Если в установленный графиком день идет дождь, то прогулка отменяется. В холодное время года заключенные могут гулять только в том случае, если у них есть своя теплая одежда (у многих она отсутствует, так как они были задержаны в летнее время). СУВСИГ ее не предоставляет.¹²⁹

По данным наблюдательных комиссий, время прогулок иностранных граждан, содержащихся в СУВСИГ Московской области, составляет всего 30 минут в сутки, при этом во двореке для прогулок отсутствует навес, что препятствует прогулкам в плохую погоду, нет оборудования для занятий спортом и досуга¹³⁰. Эти проблемы типичны для большинства учреждений, в частности, для СУВСИГов Иркутской¹³¹, Свердловской¹³², Калужской¹³³ областей. В СУВСИГе Башкирской Республики в нарушение всех правил и постановлений прогулочный дворик отсутствует вовсе¹³⁴.

ОТСУТСТВИЕ КВАЛИФИЦИРОВАННОГО МЕДИЦИНСКОГО ПЕРСОНАЛА

По сведениям, полученным от членов ОНК и самих заключенных, в СУВСИГах нет квалифицированного медицинского персонала – работают только фельдшеры. Лечение больных, как правило, производится самыми дешевыми и примитивными средствами (анальгин, аспирин, активированный уголь).

Вот свидетельство ОНК Башкирии:

*«Медицинский кабинет учреждения медицинским назвать сложно. Кабинет не оснащен всем необходимым. Элементарно, нет даже комплекта для оказания экстренной медицинской помощи. Медикаменты в учреждение не поставляются. Если содержащемуся иностранному гражданину станет плохо, например сердечный приступ, помощь оказать штатный медик не сможет! Лекарственных средств нет. Причина – отсутствие финансирования. Стараниями руководства учреждения на свои личные (!) средства приобретены какие-то лекарства, которые только создают видимость медицинского обеспечения».*¹³⁵

Согласно Положению Федеральной миграционной службы РФ, регламентирующему типовые условия и порядок содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в СУВСИГ, плановая медицинская помощь в учреждениях осуществляется только на платной основе. Так, в

¹²⁹ Сообщения заключенных СУВСИГ. Архив АДЦ «Мемориал».

¹³⁰ <http://spb.onk.su/profile/42/blog/868.html>

¹³¹ http://copwatch.ru/otchet-nablyudateley/otchet-nablyudateley_45.html

¹³² <http://amigo3.livejournal.com/7557.html>

¹³³ <http://7x7-journal.ru/post/64160>

¹³⁴ http://sovetonk.ru/news/republic_of_bashkortostan/bsksuvsig/

¹³⁵ из отчета членов ОНК после посещения СУВСИГ Республики Башкирия http://sovetonk.ru/news/republic_of_bashkortostan/bsksuvsig/

Санкт-Петербургском СУВСИГ, согласно опросам подлежащих выдворению иностранных граждан, специального лечения при острых и хронических заболеваниях не предусмотрено, лекарства не выдаются. При этом, каждое утро проводится так называемый «медосмотр» на предмет шрамов и ушибов.

При посещении членами ОНК спецучреждений в Болшево и Егорьевске Московской области обнаружилось, что там не оказывается медицинская и лекарственная помощь из-за недостатков правового урегулирования:

*«В Болшево мы столкнулись с той проблемой, что когда они вывозят для осмотра профилактического граждан в медицинские учреждения, необходимо в эти правила внести положение «заключать договора с местными медицинскими учреждениями». Потому что если у них договоров нет, их нигде не принимают и никакое медицинское обследование не проводят. Дальше – пункт, очень важный: получение гуманитарной помощи. Вот Красный Крест Московской области хотел предоставить гуманитарную помощь в виде лекарств Егорьевску, а они говорят: а мы не примем, у нас в правилах это не прописано. Надо обязательно это закрепить в правилах».*¹³⁶

НАРУШЕНИЕ ПРАВ НА СВИДАНИЯ, СВЯЗЬ С РОДСТВЕННИКАМИ, ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Утвержденный регламент предоставления свиданий в СУВСИГах отсутствует, так что возможность свиданий, как и порядок прогулок, зависит только от решения администрации. Для того, чтобы в СУВСИГе Санкт-Петербурга получить свидание с родственниками или друзьями, надо написать специальное заявление на имя начальника. Не осведомленные об этом родственники, желающие навестить узников, вынуждены простаивать по несколько часов, пока им не разрешат увидеться на несколько минут. Специальной комнаты для свиданий с родственниками и адвокатами нет: например, в СУВСИГе Санкт-Петербурга все свидания происходят в комнате размером 10 кв.м., где одновременно могут находиться несколько человек, в том числе сотрудники миграционной службы и адвокаты. Длительные свидания не предусмотрены (по сведениям региональных ОНК, в СУВСИГах Оренбурга и Московской области (Егорьевск) свидания длятся не более 30 минут).¹³⁷

В СУВСИГах нет возможности переписки, доступа к Интернету, ограничена телефонная связь. По сообщению ОНК, инспектировавшей СУВСИГ в деревне Сахарово (Новая Москва), заключенным неделями и месяцами не разрешают звонить родственникам и друзьям, причем для получения таких разрешений требуется писать специальные заявления инспектору СУВСИГа.¹³⁸

По свидетельству адвоката, «находящиеся в СУВСИГе Санкт-Петербурга лица имеют крайне ограниченный доступ к телефонной связи. Личные телефоны им выдаются всего на несколько часов в день, с 15.00 до 19.00, после чего отбираются. Утром телефоны выдавать не положено, хотя, например, в государственные органы лучше всего звонить именно утром, в начале рабочего дня».¹³⁹

Направление корреспонденции узниками СУВСИГов затруднено, в том числе писем родственникам, жалоб, обращений, заявлений в суды, правозащитные организации и органы правопорядка. Исходящие номера отправленной корреспонденции не присваиваются, поэтому узнать, когда и куда она была отправлена, крайне трудно.

¹³⁶ Из интервью с членом ОНК Московской области Людмилой Кравцовой <http://www.prison.org/content/oblaka-19052015>

¹³⁷ <http://an-babushkin.livejournal.com/338414.html>; http://gulagu.net/profile/30/open_letters/5563.html

¹³⁸ Из отчета членов ОНК о посещении СУВСИГ Московской области

¹³⁹ Из отчета адвоката, представлявшего интересы одного из заключенных СУВСИГ Санкт-Петербурга. Архив АДЦ «Мемориал».

НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА ТРУД И ДОСУГ

Узники СУВСИГов месяцами прозябают, не имея возможности заняться добровольным трудом, самообразованием, творчеством или любой другой осмысленной деятельностью.

Постановление №1306, регламентирующее распорядок СУВСИГа, прямо запрещает «привлечение иностранных граждан, содержащихся в специальных учреждениях, к трудовой деятельности, в том числе их привлечение к раздаче пищи» (п. 44).

Согласно пп. «к» п. 40 Постановления №1306, содержащиеся в СУВСИГ лица имеют право пользоваться настольными играми, периодическими изданиями, смотреть телепередачи и слушать радио в установленное распорядком дня специального учреждения время. К сожалению, это требование, как и большинство других, администрацией СУВСИГов не выполняется. Содержащимся в СУВСИГах не всегда предоставляется возможность беспрепятственно пользоваться телевизором, радиоприемниками, читать книги, газеты и журналы. К примеру, ни одно из помещений СУВСИГа Москвы не оснащено радиоточками, а телевизоры находятся только в комнатах персонала, куда узникам доступ запрещен.¹⁴⁰ Совершенно отсутствует доступ к радио и телевидению у содержащихся в СУВСИГе Иркутской области.¹⁴¹ В СУВСИГ Санкт-Петербурга «газеты или журналы в доступны только на русском языке, настольные игры не запрещены, но не предоставляются администрацией. ТВ и радио есть в каждой комнате, но не всегда в рабочем состоянии. До конца 2014 года в учреждении работала библиотека, но книги в ней были только на русском языке. С 2015 года библиотека не функционирует».¹⁴²

ПРОИЗВОЛ АДМИНИСТРАЦИИ И БЕСЧЕЛОВЕЧНОЕ ОБРАЩЕНИЕ С УЗНИКАМИ СУВСИГ

Контроль условий содержания узников СУВСИГов со стороны правозащитников затруднен – лишь в феврале 2015 года общественные наблюдательные комиссии получили право посещать СУВСИГи. Закономерным следствием закрытости СУВСИГов становится произвол администрации, об истинных масштабах которого можно только догадываться (далеко не во всех субъектах РФ ОНК посещают эти учреждения и публикуют отчеты).

Как правило, содержащиеся в СУВСИГ люди не могут своевременно сообщить о нарушении своих прав, что заставляет их идти на крайние меры. 17 февраля 2015 года в московском СУВСИГе в знак протеста против применяемых к ним насилия и пыток со стороны персонала учреждения восемь заключенных совершили попытку массового суицида, порезав вены на руках и других частях тела. Правозащитники получили эту информацию только неделю спустя, и посещение СУВСИГа выявило вопиющие нарушения прав заключенных:

«24 февраля 2015 года, московским правозащитникам стали поступать сообщения о том, что иностранные граждане, содержащиеся в СУВСИГ УФСМ Москвы (дер. Сахарово), подвергаются массовому и жестокому избиению сотрудниками ОМОН, который с недавнего времени призван обеспечивать безопасность и порядок в данном учреждении. 25 февраля 2015 г. адвокаты Надежда Ермолаева и Д.В. Тренина посетили СУВСИГ УФСМ России по Москве и встретились с восемью содержащимися там доверителями. В ходе визита нашла свое подтверждение информация о том, что среди пострадавших содержащиеся в учреждении заявители Европейского Суда по правам человека, выигравшие дела против России, Наби Рахимов (жалоба № 50552/13), Сохиб Халиков (жалоба № 66373/13), Жавохир Эшонкулов (жалоба № 68900/13), а также Авазбек Низамов, Джалалбаевы Хаким и Олим,

¹⁴⁰ <http://dpdmitrov.ru/news.html?id=477>

¹⁴¹ http://copwatch.ru/otchet-nablyudateley/otchet-nablyudateley_45.html

¹⁴² Из отчета адвоката, представлявшего интересы одного из заключенных СУВСИГ Санкт-Петербурга. Архив АДЦ «Мемориал».

Мухамедходжаев Рахматулло (заявители по делу «Низамов и другие против России», жалобы №№ 22636/13, 24034/13, 24334/13, 24528/13). В отношении всех этих граждан Европейский Суд признал нарушения права на свободу и личную неприкосновенность, а также нашел, что в случае высылки их в Узбекистан, эти лица подвергнутся пыткам, сочтя их принудительное возвращение в эту страну невозможным.

Опрошенные заявители подтвердили, что избиения начались после попытки группового самоубийства, предпринятой 17 февраля несколькими содержащимися в СУВСИГ лицами. С этого дня и по 24 февраля сотрудники ОМОН ежедневно в середине дня проводят покамерные «проверки», в ходе которых дубинками и касками избивают практически всех. При этом насилие применяется без разбора и не вызвано никакими действиями со стороны содержащихся в СУВСИГ лиц, абсолютное большинство которых ни в каких беспорядках не участвовали и никакого сопротивления никому не оказывают, никакой опасности не представляют.

В СУВСИГ царит атмосфера запугивания, в конфиденциальных свиданиях адвокатам было отказано, и практически все из опрашиваемых побоялись рассказывать об избиениях при сотрудниках СУВСИГ и охране, объясняя телесные повреждения бытовыми травмами. Однако, увидев момент, когда никто не мог их слышать, все сообщили, что их избивают и телесные повреждения объясняются именно применением насилия сотрудниками ОМОН. Как они сообщили, многим иностранцам, содержащимся в СУВСИГ, нанесли серьезные телесные повреждения – сломали руки, разбили лица. За пять часов нахождения в блоке адвокаты видели, как в медсанчасть вели людей с перебинтованными руками, хромящих, с наложенным на конечности гипсом.

Ситуация углубляется, во-первых, поведением медицинского персонала. Лишь со скандалом удалось добиться того, чтобы людей осмотрел медицинский сотрудник и телесные повреждения были занесены в журнал осмотров. Акт осмотра медики составлять отказались без объяснения причин. Некоторые сотрудники медсанчасти вели себя грубо, пренебрежительно и непрофессионально. Так, в ходе осмотра Рахимова врач, очевидно старший в смене (но отказавшийся представиться), на повышенных тонах делал неуместные предположения о том, что Рахимов сам себе нанес телесные повреждения, кричал, что осматривать его не будет. Как сообщил Рахимов, вчера после избиения он и другие задержанные пытались попасть на прием к врачу или позвать его к себе, но к ним никто не пришел.

Во-вторых, недопустимым является поведение прикомандированных сотрудников, призванных обеспечивать порядок. Так, обращение адвоката Трениной к майору полиции, которая несколько часов подряд находилась рядом с комнатой, где адвокаты опрашивали своих доверителей, с заявлением о совершении преступления в отношении Рахимова Н.Н. было встречено резким отказом принять заявление и даже выслушать, кроме того, она цинично заявила, что «если будет реагировать на каждого такого», то на работу ей никак не останется времени, а также что все содержащиеся под стражей сами себе причиняют телесные повреждения и расследовать тут нечего. Вся ее работа, которую адвокаты могли наблюдать, заключалась в том, что она весь день ходила взад-вперед по коридору и общалась со своими сослуживцами. Подобное поведение, несомненно, вызывает у тех немногих, кто не боится рассказать о случившемся, уверенность в безнаказанности лиц, творящих произвол, страх и тревогу за свою судьбу.

Следует отдельно отметить, что версия о самостоятельном нанесении избитыми лицами повреждений не выдерживает никакой критики. Следы телесных повреждений расположены у них на спинах, задней поверхности плечевой части рук и других местах, исключающих самостоятельное воздействие на указанные части тела. Синяки на телах задержанных имеют отчетливую форму дубинок, обычно используемых сотрудниками ОМОН»¹⁴³

¹⁴³ Из отчета об итогах посещения специального учреждения для временного содержания иностранных граждан (СУВСИГ) г. Москвы. <http://an-babushkin.livejournal.com/264608.html>

В интервью «Москве-24» сотрудники пресс-службы УФМС, комментируя этот инцидент, назвали мигрантов симулянтами и подчеркнули, что таким образом они пытаются отсрочить выдворение. Сотрудники УФМС поспешили заметить, что «выдворяемые содержатся в соответствии с международными требованиями, это подтверждают представители правозащитных организаций и гражданского общества, регулярно посещающие данные учреждения».¹⁴⁴

Тем не менее, правозащитники, посетившие СУВСИГ через неделю после ЧП, удостоверились, что в течение нескольких дней в СУВСИГ вводился ОМОН, но документы, объясняющие необходимость этой меры, отсутствуют. Правозащитниками был зафиксирован случай избивения ОМОНОм гражданина Вьетнама, не владеющего русским языком, а также других заключенных.

Случаи привлечения ОМОНа для фактически карательных операций отмечены и в других регионах. По свидетельству одного из узников СУВСИГа Санкт-Петербурга, в 2014 году туда постоянно приезжал ОМОН. Людей ставили лицом к стене, некоторых били по почкам «для профилактики».¹⁴⁵

Массовое применение насилия в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства имело место в СУВСИГе Екатеринбурга 14 мая 2015 года. Члены ОНК записали следующие свидетельства заключенных:

*«Недавно был инцидент. Парней избивали тут, а после на них же уголовные дела завели. Обвинили, что они сами нападали на сотрудников. У нас тут никаких прав нет ни в чём. Как нам с этим быть? Нас помещают сюда по статье Кодекса об административных правонарушениях, а увозят по уголовной». «Нас на прогулку не выводят, обращаются как с эсками. Сегодня омовцы залетели к нам, всех на растяжку поставили. Одного нерусского по ногам пинали, уронили его. Начальник их был пьяный, смеялся нам в лицо».*¹⁴⁶

Член ОНК Лариса Захарова сообщает: *«Мы выехали сюда с адвокатом и правозащитником. Увидели, что здесь люди кричат, висят на решетках. Они рассказывали, что сегодня в камеры заходил ОМОН. Было избито несколько граждан. Одного увезли в психиатрическую больницу. Сказали также, что сегодня почти никого не кормили ужином. Начальник Учреждения приходил к ним в нетрезвом состоянии. Почти все подтвердили, что он был пьян. Сам начальник Благодарев — бывший заместитель начальника исправительной колонии №2 — сказал им, с их слов, что устроит им здесь настоящую ИК №2».*¹⁴⁷

Сотрудники МВД, УФМС и частных охранных предприятий, осуществляющие охрану СУВСИГов на постоянной основе, тоже нередко незаконно применяют к узникам, которых они считают «нарушителями режима», не установленные никакими регламентами наказания и телесные воздействия: например, помещение в карцер, одиночную камеру или в так называемый «стакан»¹⁴⁸, заковывание в наручники, избивание дубинками. Так, факты помещения в карцер были зафиксированы ОНК Башкирии:

«Комиссией при обходе было выявлено помещение на втором этаже учреждения, напоминающее так называемый «бетонный мешок». Камера имеет размер около шести квадратных метров. В камере находятся два человека. В камере бетонный пол, стены имеют рельеф типа «шуба»¹⁴⁹. В камере отсутствуют какие-либо предметы мебели. Имеющийся в камере унитаз не имеет устройство для смыва. Нет ничего, на что можно было бы хотя бы присесть. Один

¹⁴⁴ <http://www.m24.ru/articles/66728>

¹⁴⁵ Архив АДЦ «Мемориал».

¹⁴⁶ Интервью, взятые у заключенных членами ОНК. <https://www.youtube.com/watch?v=DmVYOeWPU9c>

¹⁴⁷ Из интервью с членом ОНК Свердловской области Ларисой Захаровой. Там же.

¹⁴⁸ «Стакан» — небольшое помещение без окон, в котором человек может стоять и сидеть, но не лежать. Если в «стакан» помещается несколько человек, они могут только стоять, иногда часами и сутками. Помещение в «стакан» обычно используется тюремным начальством как мера физического воздействия на неподчиняющихся осуждённых.

¹⁴⁹ Неровное покрытие стен разбрызганной и высохшей штукатуркой. О такие стены можно оцарапать, прислоняться к ним неприятно.

человек сидит на полу на своей куртке, второму сокамернику он передал свой ботинок, что бы сокамерник мог присесть на пол на этот ботинок, не отморозив гениталии, и т.д. На вопрос, что это за помещение, комиссии было сообщено, что это карцер!!!»¹⁵⁰.

Помещение в карцер как метод давления на узников практикуется и в СУВСИГе Санкт-Петербурга, что косвенно признается в ответе начальника УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Е.В. Дунаевой от 16.12.2014 года на жалобу адвоката о незаконном помещении его подзащитного И.Н. Байрамова в закрытую камеру за отказ подписать заявление о наличии у него гражданства Азербайджана (где он даже никогда не бывал). В ответе указывается, что перевод с седьмого этажа на четвертый (где камеры закрытые) «был произведен исключительно в целях соблюдения режима содержания с учетом поведения Байрамова И.Н. и не является видом наказания»¹⁵¹ (таким образом, сам факт перевода «с учетом поведения» подтвержден). По словам самого Байрамова, за отказ от ложного признания азербайджанского гражданства он был переведен в «камеру для лиц, нарушивших режим пребывания в СУВСИГ», где условия содержания еще хуже, чем в других помещениях: оттуда запрещено выходить, мало света, туалет в камере, зловоние. Другим незаконным «наказанием» для Байрамова стало лишение его возможности получать передачи и свидания с гражданской женой, которую в тот же день грубо выгнали из СУВСИГа, не позволив ей увидеть мужа и передать ему передачу.¹⁵²

Информацию о бесчеловечных условиях содержания в СУВСИГе Санкт-Петербурга подтвердил ЛБГ Эмиль Алимуратов, проведший там почти 10 месяцев (с 7 февраля 2013 года по 27 ноября 2014 года).¹⁵³

Бесчеловечное обращение были применены и к А.Л., который находился в СУВСИГ для выдворения с 18 апреля 2014 года по 29 августа 2014 года. В течение 4 месяцев он содержался в одиночных камерах (с 18 апреля 2014 года по 02 июля 2014 в камере № 412, а со 02 июля 2014 года в камере № 413), что повлияло на его психическое состояние. При этом с 18 по 20 апреля 2014 года, по его словам, он удерживался в «стакане» стоя, без возможности сидеть или лежать, закованный в наручники, без доступа к воде и туалету. Жалоба, подготовленная адвокатами АДЦ «Мемориал» по делу А.Л., была удовлетворена Европейским судом.¹⁵⁴ Сославшись на рекомендации Европейского Комитета по предупреждению пыток и Европейские тюремные правила (рекомендательный документ, принятый в 2006 году Комитетом министров Совета Европы), ЕСПЧ подчеркнул, что одиночное содержание должно сопровождаться регулярным мониторингом физического и психологического состояния заключенного, для содержания в одиночной камере должны иметься особые, веские основания, наконец, должна быть проведена профессиональная оценка физической и психологической устойчивости человека к долгосрочной изоляции. В этом решении Суд также отметил, что условия содержания заявителя в условиях ограничения свободы, где ему не предоставлялись питание и питьевая вода, а также доступ к туалету, являются бесчеловечными и унижающими человеческое достоинство.

О произволе начальства СУВСИГов иногда можно узнать из публикаций узников в социальных сетях. При общей неэффективности подобных обращений они становятся ценным источником информации при отсутствии других сведений о закрытых учреждениях. Вот свидетельство Степана Сергеева, заключенного СУВСИГ в Кемерово, размещенное в социальной сети:

«Обращаюсь к Вам в поисках защиты от произвола должностных лиц. Дело в том что я содержусь в СУВСИГ УФМС РФ по Кемеровской области с 14.01.2016 года. При поступлении в СУВСИГ у меня изъяли 47 тысяч рублей, которые я заработал в колонии-поселении, и положили на хранение начальнику СУВСИГ, М.А.Грязнову. 05.02.2016 г. я об-

¹⁵⁰ Из отчета членов ОНК после посещения СУВСИГ Республики Башкирия: http://sovetonk.ru/news/republic_of_bashkortostan/bsksuvsig/

¹⁵¹ Ответ начальника УФМС по СПб и ЛО Е.В. Дунаевой от 16.12.2014 года на запрос адвоката, архив АДЦ «Мемориал».

¹⁵² Архив АДЦ «Мемориал».

¹⁵³ Архив АДЦ «Мемориал».

¹⁵⁴ Дело «А.Л. против России», № 44095/14, постановление от 29 октября 2015 года.

ратился с заявлением к начальнику СУВСИГ с просьбой о покупке мне товаров на мои деньги, но в ответ на моё обращение сотрудники СУВСИГ начали выдумывать отговорки, то ключей от сейфа нет, то не на чем в магазин ехать из за отсутствия бензина, то у начальника СУВСИГ настроения нет! В конце концов М.А. Грязнов заявил, что все мои средства он истратит на штрафы, которые он каким-то образом на меня наложит. Всё это продолжалось в течение недели. В ответ на его действия я 11.02.2016 г. отключил в комнате камеру видеонаблюдения и с помощью соседа по комнате забаррикадировал вход в комнату. 12.02.2016 г. я написал заявление в областную прокуратуру г. Кемерово на действия администрации СУВСИГ. В тот же день нас посетил прокурор Заводского района г. Кемерово, но проблему не решили! Более того, начальник СУВСИГ с помощью своих сотрудников написал на меня три (!) липовых заявления в полицию о том что я, якобы, курил в неположенном месте, и на Нигматулина В.В., два (!) заявления. Тут же приехал участковый сотрудник полиции и составил штрафные протоколы по всем «эпизодам». В ответ на наш отказ подписывать данные бумаги участковый начал угрожать что увезет меня и Нигматулина в полицейский участок и будет там «мурыжить». Осознав, что защититься от клеветы мы не сможем, я и Нигматулин вынуждены были подписать все бумаги. Так как администрация СУВСИГ создает «условия» и препятствия к осуществлению моих прав, я решил убежать из СУВСИГ, что этим же вечером и сделал. Примечательно что на областном уровне подобные жалобы остаются без реакции, лишь соблюдают формальности на бумаге, а проблемы так и остаются. Считаю данные действия должностных лиц недопустимыми, а административные нарушения нагло сфабрикованными. На основании изложенного прошу вмешаться в ситуацию. Организовать и провести проверку по данному заявлению. Привлечь к реальной ответственности всех виновных в нарушении законодательства России. Прошу принять меры к восстановлению моих нарушенных прав».¹⁵⁵

Практика произвольного применения наказаний за нарушение дисциплины (помещение в карцер, помещение в одиночную камеру, лишение права на свидание и другие штрафные меры), как и применение насилия с привлечением специальных подразделений, должны быть немедленно прекращены.

5. ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НАД СУВСИГАМИ

12 февраля 2015 года были приняты поправки к Федеральному закону от 10 июня 2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». С введением этих поправок общественные наблюдательные комиссии получили право посещать СУВСИГи и контролировать там соблюдение прав человека. До этого бывать там могли только адвокаты и представители аппарата уполномоченного по правам человека.

Этим законом, казалось бы, были оговорены полномочия ОНК, их обязанности, требования к обеспечению их деятельности администрацией мест лишения свободы. Но первые же проверки СУВСИГов членами ОНК разных регионов показали, что новый закон не исполняется, а начальники учреждений продолжают самовольно принимать решения, явно превышающие их должностные полномочия, – запрещают членам ОНК заходить на территорию СУВСИГов, мешают осуществлять проверки.

Многokrатно было оказано в посещении СУВСИГа петербургской ОНК. Почти сразу же после вступления в силу поправок, 11 и 15 марта 2015 года, члены ОНК Санкт-Петербурга Леонид Агафонов и Борис Пантелеев попытались попасть в СУВСИГ в Красном Селе, но

¹⁵⁵ <https://www.facebook.com/vfart>, сообщение опубликовано 13 февраля 2016 года.

дежурный им отказал, т.к. «никаких указаний он не получал».¹⁵⁶ 9 мая посещение также не состоялось – всякий раз правозащитники вызывали полицию и фиксировали нарушение закона. Борис Пантелеев сообщает:

«Три раза задавал главе УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Е.Дунаевой вопрос - «Вы препятствуете осуществлению деятельности членов ОНК, отказываясь переслать поданное уведомление в СУВСИГ». И каждый раз слышал все менее учтливое – «Я рекомендую вам не посещать СУВСИГ»¹⁵⁷. «Если подвести промежуточный итог трех отказов в посещениях, то члены ОНК Санкт-Петербурга Леонид Агафонов и Борис Пантелеев на двоих потеряли шесть выходных дней, порядка 1400 рублей на транспортные расходы, 600 рублей на госпошлины в суд на обжалование незаконных действий должностных лиц + стояние в очередях судебных органов. Напомню, что по ФЗ-76 мы не имеем права получать вознаграждение за данную деятельность, и все расходы ложатся на нас. К тому же в суде против нас будут противостоять высокооплачиваемые юристы УФМС, которые содержатся за счет налогоплательщиков, то есть нас с вами, а мы будем упрашивать знакомых юристов, чтобы нам помогли кто чем может. Вот тебе и общественный контроль!»¹⁵⁸

При попытке посетить СУВСИГ Санкт-Петербурга 11 июля 2015 года сотрудники частного охранного предприятия «Магистраль» не пустили членов ОНК даже в помещение дежурного (хотя туда пускают всех, кто хочет принести передачу или встретиться с родственниками). Попасть туда удалось только при помощи вызванных полицейских, но дежурный по СУВСИГ Петр Иванович Власюк сообщил, что для посещения ОНК необходимо письменное согласие начальника УФМС Дунаевой. В акте о препятствии деятельности ОНК дежурный по СУВСИГу расписываться отказался; дежурный по ФМС Красносельского района на вызов не явился. Леонид Агафонов пишет:

«Мне даже предположить страшно, что делают там с людьми, раз они решаются на крайние меры. С июля 2014 по июль 2015 года из красносельского СУВСИГа было совершено несколько побегов. В общей сложности сбежало девять человек и это были не только свободолюбивые горцы, а люди из разных стран и разных национальностей: граждан Таджикистана - 2 человека, Азербайджана - 4 человека, из Узбекистана - 2 человека, Молдовы 1 человек. Я знаю, что были случаи давления на лиц без гражданства, с требованием признать гражданство государства для депортации. Административно задержанные рассказывают о хамском обращении сотрудников».¹⁵⁹

После того как ОНК в восьмой раз отказали в посещении СУВСИГа, 30 ноября 2015 года подержать коллег приехал Андрей Бабушкин – председатель Постоянной Комиссии по содействию деятельности ОНК Совета по правам человека при Президенте РФ. Впрочем, даже его присутствие не помогло общественникам проникнуть в закрытое учреждение – как и переговоры с главой ФМС Ромодановским и начальником ФМС Петербурга и Ленинградской области Дунаевой, которая вместо СУВСИГ №1 в Красном Селе почему-то предлагала ОНК посетить СУВСИГ №2 в Гатчине (во время почти 5-часовых телефонных переговоров представители ОНК простояли на улице).¹⁶⁰

Случаи недопуска членов ОНК отмечаются и в других регионах (по информации сети «Миграция и право» ПЦ «Мемориал»). Так, 27.02.2015 года в СУВСИГ не были допущены члены ОНК Калужской области (СУВСИГ находится в пос. Якшуново Дзержинского района) со ссылкой на п.8 Регламента ОНК КО; 01.03.2015 года был получен устный отказ членами ОНК Иркутской области (СУВСИГ находится в Ангарске) со ссылкой на то, что в выходные дни посещение правозащитниками СУВСИГов не разрешено.

21 марта 2014 года произошла попытка воспрепятствования деятельности ОНК в СУВСИГ Республики Башкортостан, о чем имеется отчет общественников:

¹⁵⁶ <http://zagr.org/1537.html>

¹⁵⁷ <http://gulagu.net/profile/4118/blog/5486.html>

¹⁵⁸ Из отчета члена ОНК Санкт-Петербурга Леонида Агафопова <http://7x7-journal.ru/post/64569>

¹⁵⁹ Там же.

¹⁶⁰ <http://an-babushkin.livejournal.com/374154.html>

«Дежурную часть СУВСИГ УФМС России по РБ уведомили в 19 часов 02 минуты письменно, путем передачи письменного уведомления сотруднику полиции, осуществляющему охрану объекта. К проверке допущены в 20 часов 51 минуту. Произошла попытка воспрепятствования деятельности комиссии со стороны сотрудника СУВСИГ Исрафилова Роберта Сабирьяновича. Данный сотрудник подверг сомнению полномочия членов комиссии, отказался допустить комиссию на территорию учреждения. На сообщение председателя комиссии о том, что в случае недопущения комиссии будет уведомлен дежурный прокурор города и данному сотруднику придется отвечать перед законом за неправомерные действия, сообщил, что «таких угрожальщиков на своем веку видел уже много, и ему по барабану все происходящее». При этом на просьбу предъявить документы или хотя бы представиться и назвать свою фамилию и должность пояснил, что «не обязан это делать для каждого встречного» (его данные были установлены позже). Председателем комиссии Олегом Галиным был произведен звонок в дежурную часть МВД республики Башкортостан с сообщением о воспрепятствовании деятельности комиссии, после чего сотрудникам полиции осуществляющим охрану учреждения поступила команда от Заместителя начальника полиции по охране общественного порядка МВД республики Башкортостан Александра Попова – комиссию на территорию пропустить. Сотрудник СУВСИГ Исрафилов пытался убедить сотрудника полиции, осуществляющего пропускной режим, не исполнять приказ о допуске комиссии на территорию. Однако отмечаем четкую, слаженную, оперативную работу полиции. Комиссия на территорию учреждения была допущена.

При входе в дежурную часть учреждения комиссия столкнулась с новой проблемой. Полиция комиссию на территорию учреждения пропустила, а дежурные по учреждению в гражданской форме одежды напрочь запретили комиссии куда-либо пройти. Гражданин, представившийся старшим администратором учреждения, сообщил, что у него нет полномочий для допуска комиссии к проверке учреждения. Председателем комиссии данному гражданину были зачитаны положения Федерального закона № 76 — ФЗ от 10 июня 2008 года о полномочиях комиссии, о порядке уведомления территориального объекта о проверке, однако комиссии было отказано в допуске к проверке учреждения. Председателем комиссии старшему администратору было предложено пригласить руководство учреждения. Через 20 минут прибыл заместитель начальника учреждения Якупов Рим Мусеевич. После беседы с заместителем руководителя комиссия была допущена к проверке.¹⁶¹

Представители ОНК Свердловской области Лариса Захарова, Светлана Малюгина, директор Ассоциации «Правовая основа» Алексей Соколов и адвокат Роман Качанов, прибывшие 15 мая 2015 года в СУВСИГ, где в этот день произошли массовые волнения заключенных, не были туда допущены – об отказе представитель сообщил через переговорное устройство. Правозащитникам пришлось разговаривать с узниками через забор.¹⁶²

Поскольку даже после принятия важных поправок к закону об общественном контроле деятельность ОНК продолжает зависеть от незаконных действий и распоряжений сотрудников СУВСИГ и ФМС, этот закон, как и другие нормативно-правовые акты, касающиеся контроля за деятельностью СУВСИГ, безусловно, должны быть дополнены пунктами, устанавливающими ответственность администрации СУВСИГ за препятствие деятельности ОНК. Должна быть обеспечена абсолютная прозрачность и гласность в деятельности таких учреждений.

На положении всех заключенных закрытых учреждений могут негативно сказаться ограничения, предлагаемые законопроектом¹⁶³ о запрете участия в ОНК представителей НКО, внесенных в реестр «иностранцев агентов». Правозащитники уже давно бьют тревогу по поводу «выдавливания» из ОНК независимых общественников и замену их на лояльных существующей системе представителях патриотических движений, ветеранов вооруженных сил и силовых структур.

¹⁶¹ Отчет членов ОНК Республики Башкортостан <http://www.antipytki.ru/activities/one/1863>

¹⁶² <http://pravo-ural.ru/2015/05/15/v-specialnom-uchrezhdenii-dlya-migrantov-opyat-volneniya-video/>

¹⁶³ <http://www.newizv.ru/politics/2015-11-23/230994-inoagentov-ne-pustjat-v-tjurny.html>

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Проблемы, связанные с недостаточным финансированием СУВСИГов, плохим оборудованием зданий, низкими нормами питания, отсутствием необходимых площадей для содержания иностранных граждан, которыми часто прикрываются ответственные чиновники, не оправдывают бесчеловечное обращение с людьми, содержащимися в этих учреждениях. В своей деятельности сотрудники СУВСИГ, ФССП, УФМС, МВД (весной 2016 года миграционная служба была в очередной раз передана в подчинение МВД) и других профильных служб должны руководствоваться требованиями законов и международных обязательств Российской Федерации соблюдать права человека вне зависимости от национальности и правового положения человека.

В соответствии с решением ЕСПЧ по делу «Ким против РФ», власти РФ должны срочно принять общие меры по улучшению условий содержания в СУВСИГах, по введению периодического судебного контроля за сроками содержания, по введению механизма освобождения из СУВСИГа при невозможности выдворения, по созданию правовых механизмов обращения с жалобой на необоснованное длительное содержание в СУВСИГе.

Для исключения долговременного содержания людей под стражей без веских причин нужно законодательно установить периодический судебный контроль за сроками исполнения постановления о выдворении и законностью содержания в СУВСИГ (по аналогии со ст.108-109 УПК РФ) и резко сократить срок исполнения постановления о выдворении и, соответственно, содержания в СУВСИГ, в течение которого компетентные органы обязаны установить личность и документировать содержащихся в СУВСИГ людей. Возможен, например, следующий регламент: задержанный помещается в СУВСИГ по решению суда не «до выдворения», а на срок в 2 месяца, в течение которого компетентные органы обязаны осуществить все действия, необходимые для скорейшего документирования. Если в течение 2-х месяцев документирование не было осуществлено, то суд опять должен решить, продлевать ли срок содержания в СУВСИГ еще на 2 месяца или освободить задержанного из СУВСИГ в связи с невозможностью установления гражданства или недостаточностью принятых мер для его установления. Максимальный срок содержания в СУВСИГ предлагается установить в 6 месяцев (вместо установленных сейчас 2 лет), необходимость продления содержания под стражей каждые два месяца должна рассматриваться судом. Следует обязать должностных лиц, уполномоченных осуществлять документирование, самостоятельно обращаться в суд с ходатайствами об освобождении содержащихся в СУВСИГ лиц в случаях, когда ими установлено, что осуществить выдворение невозможно.

Рекомендуется внести изменения во все правовые нормы, где речь идет о выдворении, «обеспечении выдворения», обязывании «самостоятельного выезда», признании пребывания людей в РФ «нежелательным», и убрать из этих норм всякое упоминание лиц без гражданства (поскольку выдворение ЛБГ заведомо невозможно).

Часть 3 статьи 18.8 и часть 2 статьи 18.10 КоАП РФ, действующие только в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях и предусматривающие исключительно выдворение без альтернативной санкции, должны быть отменены.

Необходимо создать процессуальную возможность прекращения исполнения постановления о выдворении и последующего освобождения задержанного, в том числе по его ходатайству, в случае невозможности осуществления выдворения или иных причин и новых обстоятельств (отсутствие гражданства у задержанного лица и права на въезд в какую-либо страну, военные действия или стихийное бедствие в стране происхождения и т.д.).

Необходимо ввести законодательную норму о том, что при освобождении из СУВСИГ лиц без гражданства, которых невозможно выдворить ни в какую страну, или лиц, не подлежащих выдворению по другим причинам, им необходимо выдавать действительные удостоверяющие личность документы, позволяющие легально находиться на территории Российской Федерации и включиться в процедуру легализации (например, вид на жительство лица без гражданства). В случае невозможности вернуться в страну исхода в связи с военными действиями или иной опасностью – предоставлять временное убежище.

Нужно ввести законодательную норму об обеспечении содержащихся в СУВСИГ бесплатной юридической помощью по административным делам с момента задержания до выдворения или до освобождения из СУВСИГ, а в случае освобождения без прекращения административного преследования – до конца административного дела, тогда как людям, которых освобождают в силу невозможности выдворения, должна быть оказана бесплатная юридическая помощь и в деле обращения за получением разрешительных документов для легального пребывания в РФ.

Нельзя помещать в СУВСИГ беременных женщин, матерей малолетних детей, престарелых, больных людей, инвалидов, в соответствии с нормами административного задержания, установленных КоАП для граждан РФ. Если все же задержание женщин, имеющих детей, абсолютно необходимо, то учреждения, где они содержатся, должны быть устроены по типу реабилитационных центров, где есть условия для совместного нахождения с детьми. Практика отобрания детей в процессе административного производства, разлучения семей и выдворения детей отдельно от родителей должна быть тоже немедленно прекращена. Дети, в том числе старше 16 лет, не должны разлучаться с родителями и помещаться в приемники-распределители или приюты. В случае, если в СУВСИГе оказываются люди, состоящие в браке, нужно создать им условия для семейного пребывания.

Нужно обеспечить беспрепятственное посещение людей, содержащихся в СУВСИГах, общественными наблюдательными комиссиями (ОНК), а также другими заинтересованными лицами – родственниками, друзьями, журналистами, волонтерами, правозащитниками, омбудсменами, юристами и адвокатами. Для свиданий и встреч оборудовать помещения, где можно было бы комфортно расположиться, предусмотреть там детский уголок на случай посещения заключенных их детьми. Для посещений родственниками необходимо создать условия для долгосрочных свиданий.

Власти РФ должны принять срочные меры по улучшению условий содержания в СУВСИГах, а именно:

- прекратить практику произвольного применения наказаний за нарушение дисциплины. Исключить применение к лицам, содержащимся в СУВСИГ, помещения в карцер и других форм наказаний и штрафных мер;
- обеспечить связь задержанных с внешним миром: разрешить пользоваться стационарным и мобильными телефонами, обеспечить возможность смотреть телевизор и слушать радио, обеспечить бесплатный доступ к интернету, предоставить возможность обращаться с жалобами как в письменной форме по почте, так и через интернет, обеспечить возможности свободной переписки;
- исключить заточение в одиночных камерах и в закрытых камерах (люди должны иметь возможность выйти в коридор или на прогулку во двор по своему желанию); создать условия для неограниченных прогулок задержанных и общения как в ходе прогулок, так и в другое время;
- организовать в СУВСИГ оказание своевременной и качественной медицинской помощи, предусмотрев возможности для госпитализации (расширить персонал медицинской части СУВСИГ либо заключать договоры на обслуживание СУВСИГ со сторонними медицинскими организациями); организовать работу аптечного пункта;
- создать возможность для беспрепятственного пользования душом, прачечной, обеспечить заключенных всеми необходимыми гигиеническими принадлежностями – мылом, стиральным порошком, чистым бельем, туалетной бумагой, предметами женской гигиены, теплой одеждой; возможностью смены одежды, возможностью стричься и бриться;

- обеспечить узникам СУВСИГ возможность пользоваться деньгами с личного счета, самостоятельно покупать необходимые вещи;
- организовать в СУВСИГ работу магазина с предметами первой необходимости, личной гигиены и продуктами;
- улучшить питание, ввести в рацион свежие фрукты и овощи;
- создать возможности для образования и досуга содержащихся в СУВСИГ: создать библиотеку, условия для школьных занятий, занятий спортом (оборудованное помещение, инвентарь);
- создать возможность добровольной и достойно оплачиваемой трудовой деятельности содержащихся в СУВСИГ.

Офису УВКБ ООН в Москве рекомендуется поддержать и начать реализовывать Глобальную стратегию *Beyond Detention* (2014-2019), нацеленную на прекращение задержания и помещения под стражу ищущих убежища и беженцев, в особенности детей. В соответствии с заявленными в Стратегии принципами, это должно касаться всех мигрантов и иностранных граждан в РФ.

Anti-discrimination Centre Memorial

facebook: [adcmemorial](https://www.facebook.com/adcmemorial)

twitter: [@adcmemorial](https://twitter.com/adcmemorial)

adcmemorial.org





Дверь в камеру СУВСИГ. Красное Село (Санкт-Петербург). Фото АДЦ «Мемориал»