

«Продвижение современных международных стандартов прав ребенка: деинституционализация и гуманизация ЗАКРЫТЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В БЕЛАРУСИ, МОЛДОВЕ И УКРАИНЕ»

АДЦ «Мемориал» и его партнеры из стран Восточного Партнерства завершили проект «Продвижение современных международных стандартов прав ребенка: деинституционализация и гуманизация закрытых учреждений в Беларуси, Молдове и Украине»

Подводя итоги проекта, поддержанного Форумом гражданского общества Восточного Партнерства в рамках программы регрантинга, мы благодарим партнеров из Украины, Молдовы и Беларуси за сотрудничество и проделанную работу. Целью проекта было улучшение положения детей, оказавшихся в местах несвободы; были подняты такие насущные проблемы, как деинституционализация детских домов и интернатов — фактических мест несвободы детей, необходимость изменения практик обращения с детьми-мигрантами — помещения детей-мигрантов в приемники-распределители МВД, необходимость законодательных изменений в этой сфере на национальном и международном уровне, так как до сих пор в ряде стран репатриация детей регулируется устаревшим Кишиневским соглашением стран СНГ: детей-мигрантов помещают в приемники как до отправки домой, так нередко и по возвращении.

В рамках проекта осуществлялся мониторинг детских учреждений, эксперты из партнерских организаций делились своим опытом и знаниями о прогрессивных практиках обращения с детьми в местах несвободы. В ходе сотрудничества с партнерами из Молдовы был подготовлен альтернативный доклад о соблюдении прав детей в рамках Универсального периодического обзора.

В конце проекта вышла итоговая программа на канале «Магнолия-TV», посвященная проблемам детей в местах несвободы в Украине, системе probation и превенции. Гостями



студии были Аксана Филиппишина, представительница омбудс-офиса по вопросам прав ребенка и семьи, правозащитник Сергей Перникоза, бывший глава Государственной пенитенциарной службы Украины Сергей Старенький. Участники дискуссии отметили прогресс, хотя и медленный, в реформах системы ювенальной юстиции и детских учреждений.

Сергей Перникоза обратил внимание на правовые противоречия, касающиеся детей в местах несвободы: хотя дети несут уголовную ответственность с 16 лет (или — при определенных видах преступлений — с 14 лет), Уголовно-процессуальный кодекс допускает помещение детей более раннего возраста (с 11 лет) в приемник-распределитель до решения суда. Фактически, ребенок помещается в закрытое учреждение, относящееся к силовому ведомству, с жестким режимом (хотя и с лучшим, чем в колониях, условиями), то есть он лишен свободы, как если бы отбывал уголовное наказание. Возникают сомнения в конституционности такой практики, допускаемой УПК, подчеркнул правозащитник.

В Украине продолжают реформы систем ювенальной юстиции и защиты детей, в рамках Соглашения об ассоциации с ЕС и соответствующих обязательств в области прав человека. Принята Национальная стратегия реформирования системы ювенальной юстиции до 2023 года и План действий по ее реализации. Однако мониторинг, проведенный Коалицией «Права ребенка в Украине», показал фрагментарный характер реформ системы ювенальной юстиции и широко распространенное жестокое обращение в детских закрытых учреждениях. В своем ежегодном докладе за 2018 год Омбудсмен Украины также обратил внимание на нарушение прав детей в закрытых учреждениях.

Украина вышла из Кишиневского соглашения, в последние годы детей-мигрантов в Украине стараются не помещать в детские приемники, но проблема не решена до конца — нужны новые договоры по возврату детей, оказавшихся за границей без родителей, нужны гуманные стандарты и нормы по условиям временного размещения таких детей в стране, сопровождения их социальными службами, а не полицейскими.

ПРОБЛЕМА ВОЗВРАЩЕНИЯ ДЕТЕЙ-МИГРАНТОВ В СТРАНЫ ПРОИСХОЖДЕНИЯ ВАЖНА ДЛЯ ВСЕГО РЕГИОНА ОБСЕ

В 2021 году БДИПЧ ОБСЕ опубликовало развернутый отчет об экспертной встрече «Права детей-мигрантов в региональных процессах: что после Кишиневского соглашения?», прошедшей по инициативе и при участии АДЦ «Мемориал» в конце прошлого года. Встреча была посвящена проблемам устаревшего законодательства и негуманных практик, которые до сих пор регулируют возвращение детей-мигрантов на родину в странах бывшего СССР. Среди 40 участников встречи были эксперты Комитета ООН по правам ребенка Рената Винтер и Миико Отани, независимый эксперт Глобального исследования ООН по проблеме детей в заключении Манфред Новак, депутатка Европарламента Тинке Стрик, сотрудники БДИПЧ ОБСЕ, представители омбудс-институций Молдовы и Кыргызстана, представители национальных органов власти и гражданского общества Беларуси, Молдовы, Украины, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана.

Устаревшее Кишиневское соглашение стран СНГ (2002) предполагает, что дети-мигранты возвращаются в страны происхождения через «транзитные учреждения», в результате чего семьи разлучаются, а дети помещаются в закрытые учреждения, часто относящиеся к пенитенциарной системе, и это не обеспечивает благополучие детей и защиту их прав. Ряд стран признали эти проблемы и реформировали свои системы социальной защиты для их решения; эти примеры показывают, что при надлежащем проведении политические и законодательные реформы могут привести к улучшению доступа к правам. Например, Армения, Грузия, Казахстан и Молдова уже реформировали систему, закрыли полицейские детские приемники и передали детей-мигрантов в социальные или образовательные учреждения. Другие страны, такие как Кыргызстан, Украина и Российская Федерация, еще не до конца реформировали систему детских учреждений. В настоящее время находятся в процессе принятия или рассмотрения реформ. В 2019 году АДЦ «Мемориал» начал кампанию #CrossBorderChildhood, целью которой стало продвижение принятия новых международных актов взамен устаревшего Кишиневского

соглашения — с учетом новейших рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка и Комитета ООН по правам всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Эта кампания уже привела к разработке Типового соглашения о возвращении детей и конкретным шагам со стороны властей Молдовы и Украины для подготовки такого соглашения между этими двумя странами.

В ходе дискуссии эксперты подчеркнули, что Кишиневское соглашение не только нуждается в реформе, но должно быть заменено двусторонними или региональными соглашениями о реадмиссии/репатриации детей, которые учитывают наилучшие интересы ребенка и современные правозащитные стандарты. Выполнение положений Конвенции о правах ребенка уже привело ко многим позитивным изменениям в регионе. Теперь нужно добиваться еще большего прогресса, руководствуясь недавними совместными рекомендациями КПр и КТМ ООН, в осуществлении принципов Конвенции о правах ребенка и уважении прав детей в контексте международной миграции. В частности, принятие решений о возможном возвращении ребенка должно основываться на его наилучших интересах при соответствующей поддержке и процедурных гарантиях.

В своем выступлении Руслан Колбаса, руководитель Директората развития социальных услуг и защиты прав детей Министерства социальной политики Украины рассказал о продолжающемся тесном сотрудничестве с Молдовой, включая взаимные визиты для лучшего ознакомления с системами двух стран, подчеркнув, что Украина в настоящее время разрабатывает новое двустороннее соглашение с Молдовой и ведет переговоры о соглашениях с другими странами, такими как Франция и Германия.

Игорь Кишкэ, сотрудник Министерства здравоохранения и социальной политики Молдовы рассказал об опыте Молдовы в области репатриации детей. Он подчеркнул, что консульства и посольства играют важную роль в оказании помощи и что органы по защите также осуществляют мониторинг после возвращения после репатриации, а также поддержку реабилитации и реинтеграции (в настоящее время приостановленную из-за пандемии). Г-н Кишкэ пояснил, что Молдова больше не является частью Кишиневского соглашения и поэтому ведет переговоры о новых двусторонних соглашениях со странами

региона и государствами ЕС. По его мнению, передовая практика в области репатриации детей нуждается в распространении с участием ОБСЕ, по примеру недавно опубликованного руководства ОБСЕ по созданию национальных координационных центров для защиты детей-жертв торговли людьми.

В ходе обсуждения участники отметили существенные усилия Кыргызстана по преодолению проблемы иммиграционного задержания детей: там репатриированных детей немедленно передают в семью или социальное учреждение. В некоторых других странах Центральной Азии прибывшие на родину дети часто долгое время содержатся за решеткой в закрытых учреждениях.

По результатам дискуссии участники выработали ряд рекомендаций, важнейшие из которых следующие:

4. Положить конец иммиграционному задержанию детей и членов их семей и криминализации детей-мигрантов

- Государствам следует: четко определить лишение свободы в соответствии с международными стандартами; законодательно запретить иммиграционное задержание детей и членов их семей; декриминализировать незаконный въезд, пребывание и выезд; принять процедуры идентификации и передачи детей с учетом интересов детей в контексте миграции; выделить достаточные ресурсы для принятия надлежащих решений, не связанных с лишением свободы, для детей и их семей; и разработать национальные планы действий, направленные на общее сокращение числа детей, содержащихся под стражей, и ликвидацию практики задержания детей.
- Государствам следует предоставлять несопровождаемым детям альтернативный уход и жилье в соответствии с Руководящими принципами ООН в отношении альтернативного ухода за детьми.
- Государства не должны разлучать детей со своими семьями. Необходимость сохранения семьи не должна быть основанием для лишения свободы ребенка; вместо этого государство должно обеспечить условия, не связанные с лишением свободы, для всей семьи.
- Государствам следует обеспечить, чтобы в случае лишения свободы

дети имели право на немедленную правовую и иную помощь для оспаривания законности их содержания под стражей.

•Государствам следует обеспечить, чтобы все дети имели право на эффективные средства правовой защиты, включая возможность подавать жалобы в независимый и беспристрастный орган на любые нарушения прав человека, с которыми они сталкивались во время содержания под стражей.

6. Продвигать усилия по реформированию законодательства и политики на национальном уровне в целях защиты прав детей и участвовать в международном сотрудничестве в разработке двусторонних и региональных соглашений о защите прав детей в решениях о возвращении и процедурах реадмиссии/репатриации

Как было подчеркнуто Комитетами в их Совместном замечании общего порядка № 4 СМВ/23 CRC18, «Комитеты подтверждают необходимость решения проблемы международной миграции на основе международного, регионального или двустороннего сотрудничества и диалога ...В частности, процедуры трансграничного рассмотрения дел должны быть установлены оперативным образом в соответствии с... с международными обязательствами в области прав человека и правах беженцев. Государствам следует разработать двусторонние соглашения, основанные на правах ребенка, и привлекать к этим процессам субъектов, занимающихся защитой детей, включая НПО, предоставляющие экспертные знания по ведению дел.»

•Омбудсмены в регионе должны содействовать реформированию Кишиневского соглашения для обеспечения соблюдения прав детей при принятии решений о долгосрочных решениях и в ходе процедур реадмиссии/репатриации

•БДИПЧ могло бы разработать инструментарий для демонстрации передовой практики, типового законодательства и типовых двусторонних соглашений.

•Государствам следует рассмотреть возможность обращения к БДИПЧ с просьбой о пересмотре предлагаемого законодательства в этой области для обеспечения

ДЕТЯМ-МИГРАНТАМ НУЖНА ПОДДЕРЖКА, А НЕ РЕПРЕССИИ!



К Международному Дню прав детей 20 ноября АДЦ «Мемориал» выпустил мультфильм, посвященный детям-мигрантам. Их право на жизнь в семье нередко нарушается: их разлучают с родителями, они оказываются в закрытых учреждениях — детских приютах, полицейских приемниках-распределителях, больницах. Иммиграционное задержание детей должно быть прекращено, дети-мигранты должны расти в семейном окружении, развиваться и получать образование. В тех случаях, когда дети в чужой стране лишились родительской опеки, их судьбой долж-

ны заниматься не органы полиции, а социальные работники, педагоги и другие специалисты в сфере воспитания и образования.

Проблеме гуманной репатриации детей-иностранцев посвящена кампания АДЦ «Мемориал» #CrossBorderChildhood. Законодательство и практики репатриации должны соответствовать современным правозащитным стандартам — Конвенции о правах ребенка и рекомендациям Комитетов ООН по правам ребенка и по защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей.

На смену Кишиневскому соглашению должны прийти специальные договоры между странами региона по вопросу возвращения детей. Эти договоры должны основываться на позиции Комитетов ООН по правам ребенка и по правам трудящихся мигрантов об особых правах детей в ситуации миграции.

НОВЫЕ СОГЛАШЕНИЯ ДОЛЖНЫ ВКЛЮЧАТЬ:

запрет криминализации и иммиграционного лишения детей свободы, т.е. помещения детей-мигрантов в учреждения МВД только на основании их миграционного статуса или статуса их родителей;

запрет разлучения детей и родителей без достаточных на то оснований (если нет угрозы жизни и здоровью ребенка), только по причине миграционного статуса детей и/или их родителей;

перевод темы «дети в миграции» из полицейской в социальную/образовательную сферу, сопровождение ребенка социальными службами на всех стадиях возвращения в страну происхождения;

обеспечение права на образование детей-мигрантов, находящихся в процессе возвращения в страну происхождения;

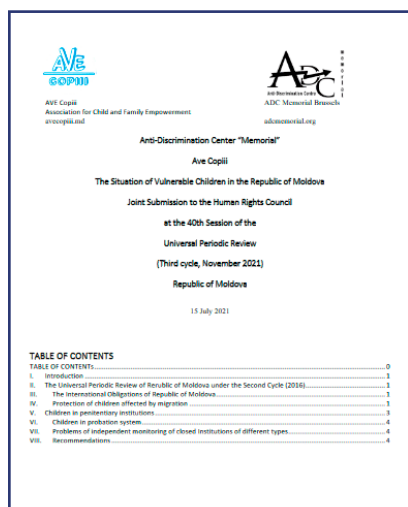
возможность ребенка не возвращаться в страну происхождения, если это служит его наилучшим интересам;

контроль со стороны социальных служб положения ребенка, который вернулся в страну происхождения, социальная поддержка и реабилитация ребенка и его семьи;

обеспечение независимого общественного контроля за соблюдением прав детей-мигрантов в процессе возвращения в страну происхождения;

улучшение координации и сотрудничества между разными странами в сфере транзита детей, между ведомствами внутри одной страны.

АДЦ «МЕМОРИАЛ» И AVE СОРІІІ ПОДАЛИ ДОКЛАД О ПОЛОЖЕНИИ ДЕТЕЙ ИЗ УЯЗВИМЫХ ГРУПП В МОЛДОВЕ В РАМКАХ ПРОЦЕДУРЫ УПО ООН



Доклад АДЦ «Мемориал» и AVE Сорії посвящен проблемам детей, находящихся в закрытых учреждениях или рискующих туда попасть: детей-заключенных, детей в системе пробации, детей-мигрантов, детей с риском безнадзорности и других.

Правозащитники приветствуют усилия Молдовы в сфере деинституционализации. В частности, в стране была ликвидирована система полицейских приемников-распределителей, куда попадали и дети-мигранты (как граждане других стран, ожидающие доставки в

страну происхождения, так и граждане Молдовы, доставленные из-за границы). Однако из-за того, что другие страны, вовлеченные в миграцию, руководствуются устаревшим законодательством (Кишиневским соглашением СНГ о возвращении детей, 2002) и опираются на систему полицейских приемников, а также из-за того, что Молдова часто не выделяет достаточных средств для транспортировки детей, дети-граждане Молдовы подолгу находятся в закрытых учреждениях других стран, не имея возможности вернуться на родину и оставаясь за бортом системы образования. Другая проблема, касающаяся детей-мигрантов, это недостаточный мониторинг семей, дети из которых попали в трудную ситуацию за границей, и того, насколько безопасно для ребенка возвращение в такую семью.

Авторы отчета выражают надежду, что устаревшее Кишиневское соглашение будет заменено на двусторонние соглашения о реадмиссии/репатриации детей с другими странами, вовлеченными в миграцию с Молдовой. Значительные усилия и гражданского общества, и представителей соответствующих министерств были уже приложены для подготовки проекта такого соглашения между Молдовой и Украиной. Оно могло бы стать примером для всего постсоветского региона, где трудовая миграция носит массовый характер.

В докладе АДЦ «Мемориал» и AVE Сорії большое внимание уделено детям, отбывающим наказание или заключен-

ным в СИЗО. Беспокойство правозащитников вызывают условия содержания в некоторых учреждениях, а также доступ детей-заключенных к образованию. Авторы доклада рекомендуют развивать и поддерживать систему пробации несовершеннолетних, используя заключение только как крайнюю меру, и только в специализированных детских пенитенциарных учреждениях. Необходимо развивать прогрессивные практики заботы о детях 0-3 лет, которые живут со своими матерями в местах заключения. В частности, нуждается в реализации проект, приостановленный из-за пандемии, в рамках которого такие дети должны посещать в ясли/детский сад за пределами пенитенциарного учреждения.

Поскольку Молдова экономически очень зависит от трудовой миграции, многие дети — как участвующие в миграции, так и оставленные без достаточного попечения в стране — не получают хорошего образования. Правозащитники призывают власти Молдовы принять эффективные меры для профилактики безнадзорности детей, для их полной интеграции в школьное образование и внешкольные занятия. Особое внимание следует уделить школьному образованию ромских детей. Необходимо поддерживать профильные общественные организации, работающие в сфере защиты прав детей.

Ситуация с правами человека в Молдове будет рассмотрена на 40-й сессии УПО ООН зимой 2022 года.

БЕСЧЕЛОВЕЧНОЕ ОБРАЩЕНИЕ С ДЕТЬМИ НЕДОПУСТИМО

В Международный день детей 1 июня АДЦ «Мемориал» в партнерстве с коллегами из Молдовы (Ave Copiі), Украины (Женский консорциум — участник Коалиции «Права ребенка в Украине») и Беларуси («Наш дом») поднял проблему прав детей в закрытых детских учреждениях — местах лишения свободы: исправительных колониях, центрах временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, исправительных центрах и т. п. в Беларуси, Украине, Молдове.

Эксперты по правам детей обсудили на вебинаре ряд проблем: во всех трех странах еще сохраняется советское наследие системы ювенальной юстиции и закрытая система учреждений детской несвободы. По данным органов ООН по правам человека (Комитет по правам ребенка, Комитет

против пыток), пытки и бесчеловечное обращение с детьми остаются проблемой во всех трех странах — Украине, Беларуси и Молдове. Средства усмирения, запрещенные в отношении детей международными стандартами, не всегда определяются как пытки в национальных законодательствах. На практике одни и те же формы пыток применяются как к взрослым, так и к детям.

Запрет всех видов бесчеловечного обращения касается всех детей, в том числе детей, находящихся в местах лишения свободы. Известно, что дети испытывают боль и страдания иначе, чем взрослые, в силу своего физического и эмоционального развития и особых потребностей. По отношению к детям недопустимы действия силовых структур, которые разрешены по отношению к взрослым обвиняемым и осужденным (применение наручников, лишение свиданий). У детей больше

потребностей в развитии в области образования и отдыха, которые не удовлетворяются в закрытых учреждениях.

В 2018 году Комитет ООН против пыток выразил свою обеспокоенность в связи с сообщениями о насилии в отношении детей в учреждениях для несовершеннолетних в Беларуси. В стране отсутствуют эффективные механизмы реагирования на насилие и недоступна помощь жертвам. С 2014 года правительство Беларуси ужесточило ответственность за преступления, связанные с наркотическими веществами (ст.328 УК РБ), за малейшую провинность подростки получают громадные тюремные сроки, условия содержания детей, осужденных за эти преступления, ухудшились до бесчеловечных. В 2020-2021 годах был зафиксирован ряд случаев преследования, задержания и применения насилия к подросткам, обвиненных в протестной деятельности, некоторых из них пытали на допросах.

ПРАВООЗАЩИТНИКИ ПРИЗЫВАЮТ ОТКРЫТЬ ГРАНИЦЫ ДЛЯ БЕЖЕНЦЕВ И ДАТЬ ВОЗМОЖНОСТЬ АФГАНСКИМ ГРАЖДАНАМ ПОКИНУТЬ ПАКИСТАН

АДЦ «Мемориал» присоединяется к заявлению Large Movements и поддерживает призыв открыть границы соседних с Афганистаном стран для беженцев.

Ситуация на территории Афганистана ухудшается. Растет число сообщений об облавах, проводимых талибами в поисках тех, кто сотрудничал с Западом, журналистов, активистов и представителей религиозных и этнических меньшинств (таких, например, как хазарейцы).

Положение женщин, несмотря на обещания лидеров Талибана, резко ухудшается:

- начались похищения девочек с целью выдачи их замуж за боевиков;
- в Герате уже введен запрет на смешанные классы в частных университетах, а для многих учебных заведений, не имеющих необходимого финансирования, это означает принудительное отстранение женщин от образования;
- растет число заявлений от девушек о том, что они не могут попасть в учебные заведения;
- растет количество сообщений об отстранении женщин от работы.

Все это происходит в то время, когда войска западных стран после террористической атаки на кабульский аэропорт, ответственность за которую взяло на себя ИГИЛ—К, решили досрочно прекратить воздушные перевозки, фактически бросив на произвол судьбы сотни людей, сотрудничавших в различных сферах с европейскими правительствами и/или НПО.

Ситуация на местах будет еще больше ухудшаться после 31 августа, когда американские войска полностью покинут страну.

Мы знаем, что из-за огромного хаоса, имевшего место в последние дни, родственникам некоторых афганцев, находящихся в Италии, удалось добраться до Пакистана. Однако они сообщают о невозможности установить там контакты с международными организациями, поэтому они вынуждены выживать в ужасных условиях. Они не могут соблюдать правила профилактики заражения COVID-19 и рискуют ухудшить свое и без того тяжелое положение в смысле обеспечения здравоохранения.

22 августа 2021 года Пакистан закрыл границу с Афганистаном, и единственным способом бегства стали попытки незаконного пересечения границы. Источники на местах сообщают, что сети контрабандистов повысили цены на пересечение границы более



чем в десять раз, фактически лишив многих людей этой альтернативы.

Закрывание границ будет иметь разрушительные последствия для обеспечения прав человека для тысяч афганцев, оказавшихся в ловушке в своей стране.

Кроме того, афганцы не могут добраться до Европы, поскольку практически невозможно пересечь ливийскую и турецкую границы: обе они перекрыты в результате соглашений, подписанных и решительно отстаиваемых Европейским Союзом.

Поэтому мы призываем правительства европейских стран, в особенности правительство Италии, обеспечить:

- как можно скорее начать диалог с Пакистаном, чтобы срочно предоставить эффективные инструменты для незамедлительной эвакуации тех афганцев, чьи родственники находятся в Италии и кто прибыл в страну после захвата Кабула талибами;
- создание эффективных инструментов для обеспечения того, чтобы люди, безопасность и пользование демократическими свободами которых находится под угрозой, смогли покинуть Афганистан и после 31 августа 2021 года;
- при необходимости срочный созыв внеочередной встречи на высшем уровне Большой двадцатки (G20), предложенный премьер-министром Италии Марио Драги, для незамедлительной разработки инструментов, направленных на обеспечение права афганских граждан на поездку в Европу, учитывая, что невозможно использовать гуманитарные коридоры для безопасной эвакуации всех тех, кто имеет право на международную защиту;

- прекращение репатриации афганских граждан из Европы, которая все еще осуществляется некоторыми государствами — членами ЕС, с одновременным обеспечением приема афганцев, уже находящихся на балканском маршруте;

- начало диалога Европейского Союза со структурами ООН, действующими в настоящее время в Пакистане и Иране, для организации эффективной системы приема людей, способной справиться с чрезвычайной гуманитарной ситуацией, которая вскоре возникнет на границах с Афганистаном;

- начало диалога Европейского Союза с правительством Пакистана, чтобы гарантировать, что страна как можно скорее откроет свои границы с Афганистаном.

Мы — несколько ассоциаций, которые на протяжении многих лет сотрудничают с афганским сообществом, представители самого афганского сообщества, ассоциаций мигрантов и беженцев, и все мы требуем, чтобы Европейский Союз не бросал афганский народ на произвол судьбы.

В особенности после того, как мы осознали масштаб проблем, возникших в связи с неэффективным управлением ситуацией, мы не можем отвернуться от тысяч женщин и мужчин, которые верили в лучшее будущее, обещанное им коалицией западных стран. Афганский народ уже достаточно пострадал, и его страдания увеличиваются в эти самые часы из-за невыполненных обещаний.

Европейский Союз должен действовать сплоченно, в соответствии со своими основополагающими принципами и ценностями. В такой важный исторический момент Европа не может отступить и отказаться от солидарности.

КАРДИНАЛЬНО УЛУЧШИТЬ ПОЛОЖЕНИЕ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

8 июля 2021

Срочное обращение к государствам, органам ООН, донорам и другим заинтересованным сторонам извлечь уроки из пандемии COVID-19 и предпринять системные меры для исправления прошлых ошибок и уделения приоритетного внимания защите прав лиц без гражданства и права на гражданство.

В июне 2020 года 84 общественные организации опубликовали совместное заявление «Солидарность с лицами без гражданства», в котором призвали государства, органы ООН, правозащитные, гуманитарные организации и службы общественного здравоохранения, доноров и СМИ принять меры по преодолению разрушительных последствий пандемии COVID-19 для лиц без гражданства и лиц с риском безгражданства. Год спустя проблемы, обозначенные в этом заявлении, остаются в основном без внимания, а положение лиц без гражданства продолжает ухудшаться, в том числе из-за неспособности признать проблемы лиц без гражданства и отреагировать на них конкретные условия и отстаивать их права. Кроме того, возникли новые вызовы, в частности, связанные с неравенством при обеспечении вакцинами. Нижеподписавшиеся 106 организаций гражданского общества глубоко обеспокоены тем, что многие государства и другие ключевые заинтересованные стороны не смогли или не захотели извлечь уроки из прошлых ошибок и не смогли должным образом определить приоритеты и ресурсы для практических действий, которые могут и должны быть предприняты для защиты лиц без гражданства и их права на гражданство.

С начала пандемии мы видели, как каким последствиям для лиц без гражданства и с риском безгражданства привели невежество и структурное насилие со стороны государственных институтов и общества, и по-прежнему глубоко обеспокоены долгосрочными пагубными последствиями для примерно 15 млн. лиц без гражданства во всем мире и десятков миллионов людей с риском безгражданства. Как отмечается в совместном заявлении 2020 года, укоренившиеся структурные проблемы, с которыми сталкиваются лица без гражданства и лица с риском безгражданства в «нормальные» времена, во время пандемии обострились и привели к огромным страданиям и исключенности этих людей. Меры по борьбе с COVID-19, включая закрытие границ и ограничения передвижения, дискриминировали лиц без гражданства, которые были в значительной степени лишены медицинской и экстренной помощи и экономической поддержки. Сбои в регистрации рождений и актов гражданского состояния повлияли на доступ к гражданству, в то время как НКО и общественные груп-

пы, занимающиеся вопросами прав на гражданство, столкнулись с серьезными проблемами в своей деятельности и финансировании. По мере того, как некоторые лидеры использовали пандемию и объявленное чрезвычайное положение как предлог для узурпации большей власти, усиления надзора и отступления от обязательств в области прав человека, неграждане и представители меньшинств, в том числе лица, ставшие апатридами в своей собственной стране, все чаще становились козлами отпущения, подвергались оскорблениям и преследованиям, произвольным задержаниям и даже высылке.

Год спустя организации гражданского общества задокументировали катастрофические последствия пандемии и ответных мер государства для лиц без гражданства и лиц с риском безгражданства. Такие данные представляют, в частности, вышедший в июне 2021 года доклад Консорциума Чрезвычайного Фонда по безгражданству «Вместе мы сможем: влияние COVID-19 на лиц без гражданства и дорожная карта для изменения ситуации» и опубликованный в апреле 2021 года доклад Европейской сети по безгражданству «Оценка ситуации безгражданства, здоровья и COVID-19 в Европе». В этих докладах также описываются новые передовые практики ряда стран, которые настоятельно рекомендуются к распространению во всех государствах. Важнейшие выводы, изложенные организациями гражданского общества, таковы:

- Лицам без гражданства и лицам с риском безгражданства **отказывают в равном доступе к вакцинации** во многих странах, в том числе в Бангладеш, Камеруне, странах Центральной Азии, Кении, Малайзии, Непале и некоторых европейских странах, несмотря на повышенный риск заражения вирусом из-за факторов окружающей среды (например, невозможность соблюсти социальную дистанцию, отсутствие средств индивидуальной защиты, плохая санитария, трудовая эксплуатация и опасные условия труда); им отказывают в равном доступе к здравоохранению и оказанию экстренной помощи.
- **Доступ к здравоохранению** остается серьезной проблемой, поскольку лицам без гражданства отказывают в равном доступе к бесплатному или субсидируемому медицинскому обслуживанию или медицинскому страхованию во многих странах, включая Доминиканскую Республику, Индию, Индонезию, Ливан, Черногорию, Непал, Северную Македонию и Южную Африку. В Швеции доступ к тестированию на COVID-19 зависит от цифрового удостоверения

личности. Отсутствие документов становится препятствием для медицинского обслуживания — эта проблема отмечена в Кении, Ливии, Таиланде и в странах Европы, где ромские общины сталкиваются с антицыганизмом. Доступ к медицине затруднен также из-за страха ареста, задержания и жестокости полиции. Серьезную озабоченность вызывает воздействие COVID-19 и его последствий на психическое здоровье лиц без гражданства.

- Продолжающиеся **задержки в регистрации актов гражданского состояния и других жизненно важных процедурах** оставляют лиц без гражданства в подвешенном состоянии и создают новые риски безгражданства. О таких сбоях сообщалось, в частности, в Доминиканской Республике, Израиле и на Оккупированных Палестинских территориях, Зимбабве, Непале, Северной Македонии, Черногории и Южной Африке. Процедуры предоставления убежища, иммиграции и определения безгражданства были нарушены в ряде стран, включая Болгарию, Колумбию, Германию и Украину.
- **Исключенность из программ чрезвычайной помощи** из-за отсутствия документов сохраняется в ряде стран, включая Францию, Грузию, Кению, Ливан, Черногорию, Непал, Сербию, Нидерланды и Соединенные Штаты. Во многих странах также сообщалось о невозможности получить доступ к безопасному официальному трудоустройству и, как следствие, о последовательной потере дохода, что еще больше толкает многих лиц без гражданства в нищету. Такие люди сталкиваются с невозможным выбором: выполнять незаконную, опасную работу в условиях эксплуатации или видеть, как их семьи голодают.
- **Язык вражды, нетерпимость, ксенофобия, антицыганизм и дискриминация** в отношении представителей меньшинств — лиц без гражданства или с риском безгражданства — продолжают расти, в частности, в отношении общин рома в Европе, рохинджа в Азии, лиц, объявленных иностранцами в Ассаме, общины бихари в Бангладеш, нубийцев в Кении, доминиканцев гаитянского происхождения в Доминиканской Республике и беженцев, мигрантов и лиц без гражданства в Южной Африке.
- **Дискриминационные в гендерном плане законы о гражданстве**, лишаящие женщин равных прав на предоставление гражданства своим детям и супругам в таких

странах, как Ливан, Малайзия, Непал и Саудовская Аравия, послужили причиной разлучения семей, когда супруги и дети-иностранцы не смогли продлить визы или въехать в страну; кроме того, увеличился риск безгражданства среди детей, родившихся за границей. На фоне эскалации во время пандемии гендерно мотивированного насилия законы о гражданстве, дискриминационные в гендерном отношении, увеличивают препятствия, с которыми сталкиваются женщины, стремящиеся прекратить оскорбительные отношения, так как их собственное гражданство или гражданство их детей зависит от гражданства их супруга или отца их детей.

- Лица без гражданства сталкиваются с **повышенным риском преследования, ареста и произвольного задержания**. Лица без гражданства, содержащиеся под стражей в нескольких странах, включая Австралию, Малайзию и Таиланд, подвергаются высокому риску заражения из-за невозможности соблюсти социальную дистанцию и профилактические гигиенические меры. Беженцам из числа рохинджа отказывают в доступе к процедурам УВКБ или предоставления убежища, и они подвергаются повышенному риску ареста и произвольного задержания. В ряде европейских стран были нарушены процессуальные гарантии и эффективные средства правовой защиты для обжалования задержания иммигрантов, а также возросла опасность того, что задержание станет произвольным.

Работа гражданского общества показала, что проблема COVID-19 может быть решена с помощью адресных мер на уровне общин, с ориентацией на уча-

стие и опыт самих лиц без гражданства и их лидеров. Таким образом, мы настоятельно призываем заинтересованные стороны напрямую общаться с активистами и сообществами лиц без гражданства, а также с НКО, тесно сотрудничающими с ними, изучить результаты их исследований, чтобы лучше понять разрушительные последствия пандемии и отреагировать на них.

Однако без срочного внимания, защиты и вмешательства со стороны государств, органов ООН, правозащитных, гуманитарных организаций и организаций, занимающихся вопросами развития, доноров — лицам без гражданства и с риском безгражданства наносится непоправимый ущерб, что подрывает прогресс, достигнутый за последнее десятилетие в решении неотложной правозащитной проблемы безгражданства. Пандемия COVID-19 обостряет нашу коллективную и индивидуальную уязвимость, что напоминает нам о первостепенной важности постоянного поощрения, защиты и реализации универсальных прав каждого человека, кем бы мы ни были и какой бы статус мы ни имели. Помимо того, что кризис требует срочных и немедленных действий, он заставляет нас думать в долгосрочной перспективе и о необходимых структурных изменениях. Именно сейчас настало время **переломить ситуацию** и кардинально улучшить положение лиц без гражданства и с риском безгражданства во всем мире. Мы настоятельно призываем все заинтересованные стороны принять следующие срочные меры:

1. Признание и исправление прошлых неудач, когда не были отменены дискриминационные и унижающие достоинство законы, политика и практики, которые лишают гражданства и тем самым исключают, маргинализируют и криминализуют людей по дис-

криминационным основаниям; а также признание и исправление неспособности прислушиваться к мнению лиц без гражданства, вовлекать их в процесс принятия решений и привлекать и, в конечном счете, отчитываться перед ними за выполнение устойчивых, справедливых, основанных на правах человека решений, касающихся прав, которых они оказываются лишены,

2. Принятие всех необходимых мер для обеспечения того, чтобы лица без гражданства в равной степени учитывались при реагировании на COVID-19, чтобы их конкретные проблемы признавались и учитывались, их права соблюдались и чтобы они никоим образом не подвергались наказанию, в том числе угрозе преследования, ареста и задержания, из-за отсутствия у них документов или юридического статуса или любого другого аспекта их личности. Такие шаги должны быть предприняты, в частности, в отношении вакцинации, здравоохранения, оказания экстренной помощи, обеспечения средств к существованию, образования и регистрации актов гражданского состояния.

3. Признание институциональной приоритетности права на гражданство и прав лиц без гражданства посредством: повышения уровня знаний о безгражданстве и его связи с соответствующими мандатами и обязательствами; предоставления ресурсов на решение проблем лиц без гражданства, в том числе для общин без гражданства и НКО; отчетности о результатах деятельности в рамках мониторинговых механизмов по правам человека и развитию; и устранения причин и последствий безгражданства во многих поколениях, в том числе путем обеспечения доступа к правосудию и возмещению ущерба для лиц без гражданства.

Консорциум чрезвычайного фонда по борьбе с безгражданством (CESF) — инициатива Института по безгражданству и инклюзии (ISI) — 17 июня 2021 года опубликовал доклад о влиянии COVID-19 на лиц без гражданства в разных странах мира. Отмечается, что отсутствие документов и урегулированного правового статуса часто становится причиной отказа в доступе к медицинской и социальной помощи. Особое внимание авторов доклада обращено на лиц без гражданства из числа ромов в балканских странах — Северной Македонии и Черногории. Ромы-апатриды часто живут в бедности и обычно испытывают значительные трудности при осуществлении права на здравоохранение, экстренную помощь и трудоустройство, при доступе к документам и регистрации рождения детей. Однако пандемия, ставшая причиной многочисленных сбоев в регистрации актов гражданского состояния и других жизненно важных процедур, в значительной степени усилила маргинализацию ромов, что имеет потенциально катастрофические последствия для их жизни.

На протяжении года пандемии АДЦ «Мемориал» также привлекал внимание к нарушениям прав и ухудшению положения лиц без гражданства. Так, еще в марте 2020 года АДЦ «Мемориал» вместе с другими правозащитными организациями призвал власти РФ срочно освободить заключенных из ЦВСИГов. Центры содержания, в которых находятся иностранные граждане и лица без гражданства, не дают возможность сохранять социальную дистанцию, поэтому делают находящихся в них людей крайне уязвимыми перед инфекцией Covid-19, а сами центры — местом потенциального распространения эпидемии. ЦВСИГи оказались переполнены в течение нескольких месяцев, так как границы были закрыты и авиасообщение отменено, а российские суды продолжали выносить решения о выдворении даже в отношении апатридов. Летом и осенью прошлого года, вслед за указами Президента об урегулировании положения иностранцев во время пандемии, Федеральная служба судебных приставов приняла меры по массовому выдворению иностранных граждан из ЦВСИГов, после чего у них остались апатриды и незначительное количество иностранцев, ожидающих депортации. Из-за карантинных правил в ЦВСИГах апатриды оказались в полной изоляции — были отменены все свидания с родными и встречи с адвокатами. Многие из них продолжают находиться в ЦВСИГах до сих пор.

АДЦ «Мемориал» был в числе 84 представителей гражданского общества, год назад обратившихся с призывом к государствам, донорам и другим заинтересованным сторонам о необходимости поощрения и защиты права лиц без гражданства во время пандемии COVID-19. В настоящий момент мир переживает уже третью волну пандемии, и этот кризис остается актуальным — оказывать поддержку и помощь представителям всех уязвимых групп, независимо от их правового статуса и наличия гражданства.

ДИСКРИМИНАЦИЯ И ВАКЦИНАЦИЯ

Внезапно многие стали говорить о «дискриминации», хотя обычно слово это в России используют не очень охотно, как и тесно связанное с ним понятие «права меньшинств». Защищать права меньшинств и бороться с дискриминацией до сих пор казалось многим как-то непатриотично. Но и до открытых призывов к дискриминации — вне каких-то радикальных ксенофобных кругов — пока не доходило.

Среди множества распространённых определений дискриминации в области права есть одно, которое кажется приемлемым почти всем: это «неравное и несправедливое отношение». Дискриминация — один из видов нарушения прав человека, что отражено во всех международных документах на эту тему, от Всеобщей декларации ООН до Европейской конвенции. В России понятие «дискриминация», к сожалению, не дано официального правового определения, хотя профильные агентства ООН — Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Комитет по ликвидации всех форм дискриминации женщин — много раз призывали Москву принять комплексный антидискриминационный закон, включающий в себя и точное определение проблемы. Тем не менее очевидно, что дискриминация — это плохо, более того, недопустимо по нормам российского и международного права. Очень странно при этом слышать слова пресс-секретаря главы государства о том, что «дискриминация неминуемо наступит», когда речь идет о требованиях вакцинации от COVID-19.

Еще тревожнее звучит прямой призыв «вводить дискриминацию на государственном уровне», который цитируют СМИ со ссылкой на главного врача одной из больниц Екатеринбурга. Доктор, очевидно, имел в виду необходимость временного ограничения каких-то возможностей людей, отказывающихся от вакцинации без объективных причин, но сформулировал свою мысль неудачно. Потому что наличие «объективно оправданной цели, способ достижения которой представляется допустимым и необходимым» признается обстоятельством, при котором различие в обращении не должно признаваться дискриминацией.

Борьба с эпидемией часто требует введения карантина или иных мер (ношения масок, прививок и так далее), и это как раз случай оправ-

данной цели, достигаемой необходимыми методами. Вопрос о том, какие именно методы разумны и допустимы, можно, конечно, обсуждать. Кто-то возмущен требованием принести справку о вакцинации на работу (исключение, как я понимаю, делается при этом для тех, у кого есть медицинские противопоказания в отношении прививки), других пугает риск запрета путешествий и развлечений для отказников от вакцин.

Предложение оказывать плановую медицинскую помощь только привитым — пожалуй, самое спорное и радикальное, ведь в больницы люди идут ради продления жизни или улучшения её качества, и тут отказывать в помощи нельзя. С другой стороны, каждый, кто пытался положить ребёнка на плановую (скажем, ортопедическую) операцию, знает, что требование полного сертификата о прививках (и не только к ребёнку, а и к родителю, если госпитализируют с сыном или дочерью вместе) всегда существовало, без этого в больницу просто не брали, хотя никакой эпидемии кори или там дифтерита при этом не было. Эпидемическая ситуация, когда люди гибнут каждый день сотнями, конечно, придает веса аргументам об обоснованности цели и оправданности требований вакцинации, говорить о дискриминации в таком случае просто странно.

Но проблема вакцинации всё-таки связана с дискриминацией, только совсем другим образом, ведь вакцина, а значит, и защита от смертельной для многих болезни доступна далеко не всем. Во многих странах мира миллионы желающих привиться не могут пока получить такой возможности. В каких-то случаях людей разделяют по возрасту — и тут опять же понятна и объективная цель (спасти как можно больше жизней тех, кому болезнь грозит больше, а это старики), и допустимый метод.

Часто, однако, привилегию защиты от смертельной опасности получают в первую очередь люди по гораздо менее обоснованной с медицинской точки зрения причине, например, по признаку гражданства. Так, почти везде, чтобы привиться, нужно предъявить паспорт. В числе наиболее успешных по уровню вакцинации стран мира оказалась Мальта, в Европе это государство занимает второе место после Исландии. При этом оказывается, что беженцы, которых на острове почти 20% населения, не привиты, их ещё только собираются прививать.

Очевидно, что разделение жителей страны на «своих» и «чужих» не может быть обосновано разумным подходом к борьбе с эпидемией, наоборот, скученность, нехватка средств гигиены и индивидуальной защиты в лагерях беженцев и беднейших эмигрантских кварталах европейских стран значительно усугубляет риск того, что инфекция распространится именно там, плохо от этого будет всем, но особенно тем, кто и так еле выживает. Разумной и необходимой мерой тут бы следовало признать именно первоочередную вакцинацию людей в группе риска, но вместо этого их прививают в последнюю очередь! Людей, у которых вовсе нет документов, гражданства, регистрации в стране проживания, чаще всего не вакцинируют вовсе. Правозащитные организации Лондона долго добились разрешения не предъявлять документы при прохождении вакцинации, в конце концов всё-таки в городе появился автобус, выезжающий в бедные кварталы, населённые мигрантами, в этом автобусе людей прививают, ничего не спрашивая.

В России и мигранты, находящиеся в стране со всеми разрешительными документами, работающие в сфере обслуживания, а значит, в постоянном контакте с другими людьми, не могут привиться, хотя многие очень хотят этого, нет у них и возможности выбрать более эффективную вакцину даже в Москве и Петербурге, где пока не ощущается нехватки «Спутника V». Они-то хотят вакцинироваться, чтобы защитить свои и чужие жизни, а не ради доступа к развлечениям и поездкам в отпуск, но их исключают без всякой «объективно оправданной цели». Пока возможность привиться будет обусловлена не только очевидными профессиональными предпочтениями (медики, работники пассажирского транспорта), возрастом или иным дополнительным риском тяжело заболеть, но лишь привилегией гражданства, дискриминация на самом деле останется проблемой.

13.07.2021

Стефания КУЛАЕВА

Впервые опубликовано
в блоге Радио Свобода

СТРАНА БОЛЬШАЯ, А РАБОЧИХ РУК НЕ ХВАТАЕТ

Из-за пандемии коронавируса, спровоцировавшей отъезд мигрантов, российский рынок труда столкнулся с серьезными кадровыми проблемами. Крупнейшие государственные и частные предприятия, потеряв дешевую рабочую силу, стали нести колоссальные убытки.

В начале марта глава Министерства строительства РФ Ирек Файзуллин сообщил, что в России не хватает как минимум 1,2 млн. строителей, и предложил упростить для мигрантов правила въезда в Россию. Отсутствием рабочей силы также обеспокоилось и Министерство сельского хозяйства, еще в феврале обратившееся в правительство с просьбой разрешить мигрантам прибывать в Россию на сезонные работы. Оба ведомства заявили, что отрасли не справляются без заимствованного труда, так как россияне, несмотря на безработицу, не готовы трудиться за предлагаемую заказчикам зарплату, да и число российских работников недостаточно, с учетом масштабов производства строительной, сельскохозяйственной и других сферах.

Еще одно предложение, вызвавшее живой отклик чиновников и бизнесменов и критику правозащитников, поступило не откуда-нибудь, а из ФСИН, глава которого Александр Калашников предложил заменить трудовых мигрантов заключенными — с целью социализации последних. Предвосхищая сравнение с советской ГУЛАГовской системой, Калашников отметил его неуместность: «Это будут абсолютно новые достойные условия, потому что этот человек уже будет трудиться в рамках общежития или снимать квартиру, при желании с семьей, получать достойную зарплату».

Внезапно оказалось, что эта идея ФСИН нашла поддержку самых разных ведомств: наряду Минюстом и Следственным комитетом, ее одобрили спикер Госдумы РФ Вячеслав Володин, глава СПЧ Валерий Фадеев и омбудсмен Татьяна Москалькова. Резонанс вызвала колонка на «РИА Новости», автор которой утверждает, что ГУЛАГ «для сотен тысяч людей становился социальным лифтом», а полученная за годы отсидки специальность — «путевкой в жизнь» для заключенного после отбытия наказания. Сам факт публикации такого циничного и оскорбительного текста крупнейшим информационным агентством страны наводит на неприятные мысли о том, что система лагерей с рабскими условиями труда может получить правовое оформление и общественную поддержку.

Между тем, и без планируемых нововведений принудительный труд заключенных в невыносимых, унижающих человеческое достоинство условиях —

реальность российских колоний. Зарплата осужденных во много раз меньше той, которую получают трудовые мигранты за ту же работу. Например, на условия труда и размер заработной платы жаловались бывшие заключенные исправительных колоний Красноярска, работавших на алюминиевом заводе: они называли суммы полторы-две (максимум — три) тысячи, разнорабочие — по 500-800 рублей в месяц, и даже 40-50 рублей в месяц. Пожалуй, наибольший резонанс эта тема получила после известного письма Надежды Толоконниковой из мордовской ИК №14: продолжительности труда заключенных там составляла 16-17 часов, практически без выходных, при зарплате в 29 рублей в месяц. В 2019 году правозащитная организация «Зона права» рассказывала еще о трех жалобах от женщин, отбывающих либо отбывших наказание в ИК №14, на рабские условия труда заключенных. Одна из заявительниц жаловалась на то, что заключенных регулярно заставляют работать сверхурочно, угрожают избиениями и запретом пользоваться личными вещами в случае неподчинения. Кроме того, в магазине колонии продают просроченные продукты, а в случаях заболеваний туберкулезом администрация не изолирует больных от остальных заключенных. Еще одна заявительница сообщила о замалчивании медицинскими работниками случаев производственных травм заключенных. Директор «Зоны права» Сергей Петряков отмечал, что «люди, в разное время отбывавшие наказание в колонии, дают одни и те же показания: есть ненормированное рабочее время и унижающее достоинство обращение».

Ситуация в российских колониях поселенцев тоже тяжелая. Согласно УИК РФ, режим в колонии-поселении более мягкий по сравнению с исправительными колониями, однако многие осужденные стараются избежать попадания «на посёлок», и одной из причин такого страха являются именно тяжелые условия труда. Так, например, отбывающие наказание в КП № 27 города Ленинска Волгоградской области жалуются на отсутствие контроля со стороны трудовой инспекции за длительностью рабочего дня, сообщают о беспорядке в выборе сферы занятости, об отсутствии информирования осужденных о нормах выработки и условиях труда. Один из видов работ в колонии — посадка и сбор овощей по 8-9 часов в день с заработной платой около 900 рублей в месяц, из которых на руки заключенные получают около 200 рублей. При этом работы проходят в экстремальных условиях (в Волгоградской области уже в мае температура воздуха доходит до 35, а летом — до 50 градусов, работникам досаждают жалящие насекомые — комары, мошки, слепни и оводы, укусы которых перено-

сятся крайне болезненно и могут вызывать аллергические реакции).

С 1 января 2020 года на промышленных предприятиях разрешено создавать участки исправительных центров ФСИН для привлечения к труду осужденных. На 1 мая 2021 года в России создано 114 исправительных центров (ИЦ), из них 29 действуют на предприятиях, 85 — так называемые УФИЦ (изолированные участки, функционирующие как исправительные центры на территории исправительной колонии). Они рассчитаны примерно на 6,6-7 тысяч человек.

Те, кто трудятся в исправительных центрах, обращаются к правозащитникам с жалобами на низкую зарплату, ненормированный рабочий день, плохие условия проживания. При этом заключенные исправительных центров должны сами обеспечивать себя питанием. Сохраняются проблемы и с получением медицинской помощи: осужденные получают медицинскую помощь самостоятельно за пределами ИЦ или УФИЦ по письменному заявлению на имя начальника учреждения. Начальник по своему усмотрению может дать такое разрешение, но может и не дать, и таких отказов много. Свидания тоже предоставляются произвольно. В колониях на низкую заработную плату стараются не жаловаться, как не жалуются на ненормированный рабочий день и нарушения техники безопасности, поскольку заключенные работают ради УДО и готовы мириться с нарушениями их прав. А вот у заключенных исправительных центров этот стимул отсутствует: при переводе в ИЦ после «перережима» — замены неотбытой части наказания в колонии на более мягкое, согласно ст.80 УК, срок для отсчета УДО обнуляется.

Восприятие заключенных как дешевой рабочей силы, трудовыми правами которой можно пренебречь, отражает и рекламный проспект с сайта ФСИН, нацеленный на потенциальных работодателей:

В чем преимущества труда осужденных к принудительным работам?

Труд — обязанность осужденных. Они не могут отказаться от предложенной работы, добросовестное отношение к труду и правопослушное поведение — стимул к освобождению от наказания.

При трудоустройстве осужденных к принудительным работам не обязательно заключать трудовые договоры, достаточно заключить договор о предоставлении рабочей силы с исправительным центром.

Региональное законодательство может предусматривать налоговые льготы для организаций, использующих труд осужденных к принудительным работам.

Осужденные находятся под постоянным контролем сотрудников ФСИН России.

В большом исследовании «Рабский труд заключенных в современной России», которое примерно 10 лет назад проводили члены ОНК Челябинской области, отмечается подневольный характер труда, плохие условия труда, отсутствие контроля со стороны трудовой инспекции за длительностью рабочего дня, бесправие в выборе характера труда, отсутствие информирования осужденных о нормах выработки, системе оплаты, незаинтересованность их в результатах труда. Все это иллюстрирует пункт 1 рекламной брошюры: Труд — обязанность осужденных согласно УИК, осужденные не могут выбирать, с кем и на каких условиях заключать трудовой контракт, они обязаны работать, потому что это «условие их исправления».

По прибытии в колонию осужденному сразу объясняют, что «в соответствии с положениями, закреплёнными в статьях 103, 104, 105, 129 УИК РФ, ст.11 и 28 Трудового кодекса РФ, нормы трудового законодательства, регулирующие порядок заключения трудового договора, приёма на работу, увольнения с работы и перевода на другую работу, не распространяются на осуждённых, отбывающих наказание в местах лишения свободы: осуждённые привлекаются к труду не по трудовому договору, а в связи с вступлением в силу обвинительного приговора суда.

Основанием для поступления на работу является приказ о зачислении осуждённого на должность (согласие осуждённого не требуется), основанием для увольнения — приказ об отчислении с должности. Отказ от работы является злостным нарушением, что, согласно части 1 статьи 116 УИК РФ, влечёт за собой соответствующие правовые последствия».

Пункт 2 рекламной брошюры ФСИН аналогичен типичной схеме найма трудовых мигрантов через посредническую фирму. По такой схеме аутсорсинга фактически работают трудовые мигранты: заказчик заключает договор подряда с компанией на выполнение неких работ или услуг, компания/частное агентство занятости предоставляет для этого работников, ведет документацию и сама расплачивается с ними. Все это, несомненно, привлекательно для заказчика и увеличивает рентабельность проекта, но создает возможности для манипуляций посреднической фирмы, непрозрачности ее расчетов с работниками и сложности привлечения ее к ответственности за нарушения трудовых прав работников.

Можно предположить, что обещания Александра Калашникова о «рыночных условиях трудоустройства» могут быть реализованы в части непрозрачного аутсорсинга при предоставлении услуг заемного труда — как сейчас часто происходит с трудовыми мигрантами, получающими меньше

за свой труд не потому, что они меньше или хуже работают, а потому, что работодатель экономит на зарплатах и безопасности. Но при этом трудовые мигранты все-таки не готовы получать меньше определенной суммы и могут искать другую работу. Как заметил правозащитник Игорь Каляпин, «если трудовому мигранту не понравится работать в таких условиях, он может собрать чемодан и уехать. А заключенному деваться некуда». Обещание адекватных зарплат от ФСИН вряд ли может воплотиться в реальность. Заключенным можно выплачивать любую крайне низкую сумму в обмен на обещания УДО, положительные характеристики, разрешения свиданий с родственниками, разрешения на посещение врача или предоставление отпуска.

Принудительный труд не может быть качественным и эффективным, это опровергается и наукой и практикой. Если в отраслях, где обычно работали мигранты, недобор, возможно, пришло время улучшить там условия труда и повысить зарплаты, чтобы привлечь новых работников? Если ФСИН планирует, наконец, начать исправлять через труд, то возможно, пришло время признать положения трудового кодекса основополагающими при трудоустройстве осужденных, чтобы замотивировать их трудиться и обеспечить им безопасность на производстве, соблюдение условий труда и адекватное начисление заработной платы.

КОМИТЕТ ООН ПО ПРАВАМ ТРУДЯЩИХСЯ МИГРАНТОВ РЕКОМЕНДОВАЛ АЗЕРБАЙДЖАНУ ЗАЩИЩАТЬ СВОИХ ГРАЖДАН, РАБОТАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ

По рассмотрении государственного доклада Азербайджана на 80-й сессии, Комитет ООН по защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей (КТМ) 2 ноября 2021 года вынес важные рекомендации.

Комитет с сожалением отметил слабое участие гражданского общества в диалоге с ООН (доклад АДЦ «Мемориал» оказался единственным альтернативным материалом, опубликованным к 80-й сессии КТМ) и рекомендовал Азербайджану пересмотреть законодательство, ограничивающее независимую деятельность организаций гражданского общества, в том числе мигрантских и диаспорных организаций в стране и за рубежом, с тем чтобы они могли эффективно участвовать в подготовке и оценке национального доклада и мониторинге выполнения положений Конвенции.

В своем докладе АДЦ «Мемориал» поднимал проблему недостаточного участия Азербайджана в защите прав своих граждан, трудящихся за рубежом. В

частности, в России мигранты из Азербайджана нередко становятся жертвами преступлений на почве ненависти, профилирования со стороны сотрудников правоохранительных органов, обвинительного уклона правосудия; детей нередко не принимают в школу. В результате жесткой миграционной политики многие мигранты приговариваются к выдворению и оказываются узниками ЦВСИГ, где, в отсутствие судебного контроля, могут провести месяцы и даже годы.

Комитет призвал Азербайджан к более активному сотрудничеству со странами, которые не ратифицировали Конвенцию, но принимают большое количество трудящихся мигрантов. С некоторыми из этих стран Азербайджан заключил двусторонние соглашения в сфере труда (например, с Россией — в 2003 году), однако они уже не отражают современной ситуации и не защищают в должной степени трудовых мигрантов, тем более тех, кто не смог урегулировать свой статус. Комитет рекомендовал Азербайджану гарантировать при

осуществлении любых двусторонних или многосторонних соглашений права всех трудящихся мигрантов и членов их семей в полном соответствии с Конвенцией, Замечаниям общего порядка № 1 (2011) о домашних работниках-мигрантах, № 2 (2013) о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, Совместным замечаниям общего порядка № 3 и № 4 КТМ № 22 и № 23 КПП ООН (2017) Комитета.

Среди других важных рекомендаций Комитета — полный запрет миграционного лишения свободы, в особенности детей; обеспечение регистрации рождения детей мигрантов; гарантии прав детей-мигрантов, в том числе с нерегулированным статусом, на образование; противодействие эксплуатации и торговле людьми. Актуальность последней проблемы показывает недавнее решение ЕСПЧ (Zoletic and Others v. Azerbaijan — 20116/12), присудившего компенсации 33 недокументированным мигрантам из Боснии и Герцеговины, работавших на государственных стройках в Баку.

ЖИЗНЬ В КЛЕТКАХ

— В яму упал? — Упал.
— В яме сидишь? — Сиджу.
— Лестницу ждешь? — Жду.
— Яма сыра? — Сыра.
— Как голова? — Цела.
— Значит живой? — Живой.
— Ну, я пошел домой!

Олег Григорьев

Центры временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, вдруг стали знаменитыми. Больше других, конечно, прославился ЦВСИГ в Сахарове, принявший на разное количество суток сотни участников январских протестов. Но и ЦВСИГ Московской области в Егорьевском запомнился тем москвичам, кому места в переполненных камерах ЦВСИГ в Сахарове не хватило.

Подвергнутые административному аресту блогеры, журналисты, политические активисты сумели известить мир о тяжёлых условиях содержания в Сахарове и других ЦВСИГ. В сети разошлись фотографии мрачных камер с железными нарами (первое время на них не было матрасов и белья), с грязными парашами, почти не отгороженными от столов, за которыми люди вынуждены есть, привинченной к полам мебели, двери с глазками и «кормушками»... Кто-то даже умудрился снять и переслать на волю видео, показав нам арестантов «на прогулке», в месте, похожем на большую клетку, в каких в зоопарке держат птиц, с решетками до самой крыши, огорожено даже небо. Бодрые политические на «прогулке» скандировали лозунги, пели песни, фотографировались.

Иначе выглядят кадры с этими же камерами и «двориками», заполненными обычными узниками ЦВСИГ — этими самыми иностранцами и лицами без гражданства, «подлежащими выдворению или депортации», стоит посмотреть и сравнить. Эти грустные, подавленные, одинокие люди даже не осуждены на лишение свободы, суды назначают им административное наказание, приговаривая к выдворению и порой небольшому штрафу, а в жутких условиях ЦВСИГ их держат много месяцев, иногда даже годы, лишь в качестве «обеспечительной меры», чтобы надёжнее организовать выдворение. Нередко выдворение оказывается невозможным: если у людей нет гражданства другой страны, то покинуть РФ законно они не могут. Не получается выдворить и тех, чьё гражданство по каким-то причинам не может быть подтверждено страной происхождения — жителей восточных районов Донбасса, например, сведения о которых остались на неподконтрольных в последние годы правительству Украины территориях.



Жизнь заключённых центра в Сахарове. Февраль 2021 года.

Рисунок передан в редакцию на условиях анонимности

ЕСПЧ, а за ним и Конституционный суд России признали длительное содержание в ЦВСИГ лиц без гражданства и других людей, выдворение которых невозможно, бесцельным, жестоким и нарушающим права узников. Тем не менее даже само название этих «центров временного содержания» сохраняет в себе сочетание «иностранцев и лиц без гражданства», обречённых сидеть в камерах и «гулять» в клетках.

Правозащитники не раз привлекали внимание к невыносимым, унижающим человеческое достоинство условиям содержания в ЦВСИГ — это касается не только московского Сахарова, которое в СМИ теперь называют «местом, ставшим символом жесткого обращения с участниками протестов». Во многих областных центрах условия, увы, еще хуже. Теперь на эту тему стали обращать больше внимания и журналисты, ведь некоторые из них испытали (и продолжают испытывать) на себе все «прелести» пребывания в ЦВСИГ. Как отмечается в жалобе, поданной главным редактором «Медиазоны» в ЕСПЧ, «арестованные, включая заявителя, были вынуждены спать по очереди, а туалет был отгорожен от общей площади, где люди в том числе принимали пищу, лишь импровизированной занавеской, сделанной из подручных средств (веревки и простыни) самими арестантами».

В этих же условиях находятся и иностранцы, о которых рассказывают некоторые «политические» — только иностранцы живут в этих камерах гораздо дольше. Сейчас, из-за изменившейся миграционную ситуацию пандемии, иностранцев попадает в ЦВСИГ меньше, но раньше в ходе полицейских облав на рынках, стройках, общежитиях сюда привозили сотни мигрантов, камеры бывали также переполнены, как и этой зимой, когда там оказались много более известные фигуры. У приехавших на работы мигрантов часто нет в России

семей, почти никогда нет денег, а значит, нет и передач. Нет книг, игр, каких-либо развлечений, нет лекарств... В этих условиях кто-то не выживает, а кто-то, бывает и наоборот — рождается.

Некоторые мигранты ждут отправки на родину не в ЦВСИГ, а в приемниках-распределителях МВД, где тоже все чаще оказываются и осужденные на административный арест политические активисты. Ещё 10 лет назад Россия признала условия содержания там бесчеловечными, совершенно непригодными для длительного пребывания. Бывшие узники как ЦВСИГ, так и изоляторов временного содержания не раз говорили о том, что считают условия жизни там хуже тюремных: в СИЗО и колониях бывают спортивные залы, библиотеки, клубы, какие-то еще возможности проведения досуга, а в центрах временного содержания ничего этого нет. Как же горько попадать в эти «центры» людям, отбывшим наказание в системе ФСИН, ждавшим освобождения! Но вместо долгожданной свободы неграждане попадают в депортационные центры, поскольку в РФ иностранцев с судимостью признают «нежелательными» и обрекают на длительное новое заключение, даже в худших условиях, только уже без вины.

Хочется надеяться, что о жестокости и несправедливости системы «центров временного содержания» и отделений приемников при ИВС не забудут. Москвичи покинут эти центры, отбыв там несколько недель ареста. А в этих ямах останутся люди, страдающие от несвободы, одиночества, скуки, унижений, болезней. Люди, обреченные ради «обеспечения выдворения» провести в таких клетках месяцы, а порой и годы.

22.02.2021

Стефания КУЛАЕВА

Впервые опубликовано
в блоге «Радио Свобода»

Спорное определение Конституционного суда: ЛИШЕНИЕ ЕДИНСТВЕННОГО ГРАЖДАНСТВА ПРИЗНАНО ПРАВОМЕРНЫМ

11 марта 2021 года Конституционный суд РФ не усмотрел правовой неопределенности в положениях закона, позволяющих лишить российского гражданства. Запрос о конституционности части 2 статьи 22 Федерального закона «О гражданстве РФ» был подан Верховным судом Карелии в связи с громким делом Алексея Новикова, лишенного единственного имевшегося у него российского гражданства (причина лишения гражданства — осуждение по «террористической» статье, хотя на суде Новиков заявил о вынужденном признании вины под пытками). После лишения гражданства, которое Новиков приобрел еще в 2005 году, МВД потребовало от него покинуть Россию, хотя без документов он не может пересечь границу, а страны, которая могла бы его принять как своего гражданина, не существует.

Житель Петрозаводска Алексей Новиков родился в 1969 году на территории Украинской ССР, с 1987 года живет на территории России. Несмотря на украинские корни, украинского гражданства у него никогда не было. Он имел паспорт СССР и только в 2005 году получил гражданство РФ. В 2017 году Новикова обвинили в приговоре к участию в деятельности террористической организации (ч. 1 ст. 30 ч. 2 ст. 205.5 УК РФ) за публикации в интернете. На суде Новиков заявил, что признательные показания во время следствия он дал под пытками. Московский окружной военный суд признал его виновным, не приняв во внимание это заявление, и в феврале 2017 приговорил к четырем годам колонии. В 2019 году Новиков вышел на свободу, а в апреле 2020 года ГУ МВД по Москве аннулировало приобретенное Новиковым гражданство РФ, и потребовало от него покинуть территорию России до 30 июня 2020 года, несмотря на очевидную невозможность это требование выполнить: ни одна страна не может его принять, пересечение границы без документов — это уголовное преступление.

УМВД Петрозаводска пояснило решение об отмене принятия в гражданство тем, что п.1 статьи 22 ФЗ «О гражданстве РФ» предусматривает возможность отмены решения о приеме в гражданство, «если оно принято на основании представленных заявителем заведомо ложных сведений». При этом назначение наказания по «террористической» статье (ст.205.5. УК РФ), согласно п.2 статьи 22, «приравнивается к установлению судом факта сообщения заведомо ложных сведений в отношении соблюдения Конституцию и законодательство РФ».

МВД применило к Новикову статью 22 закона «О гражданстве», которая имеет в виду условного злоумышленника, приобретающего российское гражданство с тайной целью совершать на территории РФ преступления и подорвать конституционный строй, а принимая присягу и обязательства соблюдать Конституцию и законодательство, он тем самым предоставляет заведомо ложные сведения. Эта статья относится только к тем, кто приобрел гражданство РФ не по рождению, при этом не учитывается, как долго этот условный преступник прожил в России с момента приобретения гражданства до совершения преступления. То есть, если прошло 20 лет, то закон предполагает, что все эти годы он вынашивал преступные замыслы, а при приобретении гражданства их скрыл.

Новиков, получив гражданство РФ в 2005 году, был осужден в 2017-м, и даже если допустить, что он был осужден справедливо (хотя признался он под пытками), гораздо более вероятно думать, что при приобретении гражданства никаких преступных намерений у него не было, поэтому совершение преступления нельзя приравнивать к сообщению ложных сведений.

Но это не единственная странность статьи 22 закона «О гражданстве РФ». Она противоречит статье 20, не позволяющей выход из российского гражданства, если человек «не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения», иными словами — если человек станет лицом без гражданства. Наконец, она нарушает Конституцию: статья 6 которой гласит, что гражданство РФ «является единым и равным, независимо от оснований приобретения» (то есть в правах равны и граждане по рождению, и те, кто, как Новиков, приобрел гражданство позднее), и гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства. Нарушается и статья 54 Конституции, которая устанавливает, что закон обратной силы не имеет. Меж тем, «предоставление ложных сведений» и получение российского гражданства могло произойти задолго до 1 сентября 2017 года, когда была принята норма о лишении гражданства за некоторые преступления. Так случилось с Новиковым: он получил гражданство в 2005 году и был осужден, что приравнивало к «ложным сведениям», до вступления в силу закона — приговор вступил в силу 18 мая 2017 года.

После прохождения нескольких судебных инстанций конституционность части 2 статьи 22 закона «О гражданстве РФ» (о том, что осуждение по «террористическим» статьям приравнивается к предоставлению ложных сведений) и стала предметом обращения Верховного суда Карелии в Консти-

туционный суд РФ по просьбе адвоката Новикова. Конституционный суд в своем определении подтвердил, что статья 22.2 соответствует закону. Аргументы КС таковы: отмена решения о приеме в российское гражданство «из-за невыполнения условий получения гражданства «не выступает мерой ответственности», то есть не является наказанием, «не является лишением гражданства, а представляет собой конституционно допустимую меру», «по своей правовой природе представляет конституционно-восстановительную меру». Именно поэтому на такие решения, по мнению КС, не распространяется положение Конституции о недопустимости обратной силы закона (оно действует только в случае законов, «устанавливающих или отменяющих ответственность»). К тому же КС считает, что те, кто получил гражданство после поправок 2017 года, не должны оказаться в «льготном положении» по сравнению с теми, кто получил гражданство до поправок.

Определение КС, легитимизирующее статью 22.2 закона «О гражданстве РФ» и, соответственно, решение ГУ МВД о лишении Новикова гражданства, сразу стало объектом критики. «Лишение гражданства является дополнительным наказанием. Абсурдно утверждение о том, что совершение преступления после приобретения гражданства приравнивается к ложным сведениям, поскольку на момент приобретения гражданства нет никаких доказательств, что человек планировал или готовил преступление, а тем более знал, что в будущем он может быть осужден, в данном случае «за слова», — комментирует определение КС адвокат Ольга Цейлина.

Решение о лишении Новикова гражданства противоречит и совсем недавно (в феврале 2021 года) принятым поправкам в закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Они направлены на легализацию лиц без гражданства, в том числе тех, в отношении которых принято решение об отмене решения о признании гражданином России; тех, кто признаны нежелательными (включая отбывших наказание и имеющих непогашенную судимость) и в отношении которых принято решение о выдворении или депортации, но нет страны, способной их принять.

При подготовке этих поправок не было учтено мнение правозащитников о том, что необходимо улучшить процедуру установления личности, без которой закон вообще не будет действовать. До сих пор лица без гражданства сталкивались с непреодолимыми трудностями при попытке обрести легальный статус, без которого ЛБГ лишены доступа к образованию, трудоустройству,

социальным пособиям и услугам здравоохранения, не говоря уже о возможности голосовать и получать доступ к правосудию. Без гражданства и документов, удостоверяющих личность, лиц без гражданства задерживают за нарушение миграционного режима, лишают свободы на неопределенный срок в ЦВСИГ, где они ожидают депортации или выдворения, осуществить которые невозможно.

Противоречит обсуждаемое определение КС и его же постановлению по делу лица без гражданства Ноэ Мсхиладзе. В нем Суд указывал на необходимость при принятии решений о выдворении лиц без гражданства придерживаться принципа всестороннего и объективного учета всех соответствующих обстоятельств дела с тем, чтобы избежать произвольного вторжения в сферу личной автономии индивида, и призывал законодательную власть установить специальный миграционный статус лица без гражданства, в отношении которого постановление о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации не может быть исполнено в связи с отсутствием государства, готового его принять.

«Несмотря на то, что с момента вынесения постановления Конституционного Суда РФ по делу Ноэ Мсхиладзе прошло почти 4 года, никаких механизмов легализации, выдачи документа «лица без гражданства» и периодического судебного контроля над сроками и основаниями содержания в ЦВСИГ не создано», — говорит Ольга Цейтлина.

Поправки в закон «О правовом положении иностранных граждан» стали запоздалым и не вполне адекватным ответом России на стратегическое решение ЕСПЧ по делу «Ким против России», в котором Суд предписал принять меры общего характера для того, чтобы лица без гражданства получили легальный статус и перестали попадать в ЦВСИГ. Другой аспект решения ЕСПЧ по делу Кима и постановление КС РФ по делу Мсхиладзе, к сожалению, до сих пор не нашел отражения в российском законодательстве и практике: не введен судебный контроль за правомерностью и длительностью срока лишения свободы в ЦВСИГ, поэтому те, кого некуда выдворить или депортировать, находятся там бессрочно без доступа к юридической помощи, в условиях, которые хуже тюремных. Соответствующие поправки в Административный кодекс рассматриваются с 2017 года и до сих пор не приняты.

РЕШЕНИЯ СУДОВ О ВЫДВОРЕНИИ МИГРАНТОВ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ ПРОТИВОРЕЧАТ УКАЗУ ПРЕЗИДЕНТА РФ:

АДЦ «Мемориал» добился освобождения гражданина Узбекистана из ЦВСИГ

Несмотря на то, что в ситуации пандемии и затрудненности сообщения между странами специальный указ президента РФ облегчил миграционный режим, российские суды выносят решения о выдворении мигрантов. Отмены таких решений приходится добиваться в судах более высоких инстанций.

14 сентября 2021 года Санкт-Петербургский городской суд, рассмотрев жалобу адвоката Ольги Цейтлиной, сотрудничающей с АДЦ «Мемориал», постановил освободить из ЦВСИГ уроженца Узбекистана К. Ранее Колпинским районным судом Санкт-Петербурга он был признан нарушителем миграционного законодательства, оштрафован на 5000 рублей и помещен в ЦВСИГ до назначенного ему выдворения потому, что потерял документы (паспорт, миграционную карту и патент) и пропустил разрешенный срок пребывания в РФ.

Адвокат Ольга Цейтлина, представляющая интересы К. при поддержке АДЦ «Мемориал» в городском суде, ссылалась в том числе на ст.8 Конвенции о защите прав человека и основных сво-

бод (право на уважение личной и семейной жизни): в Санкт-Петербурге живет родная сестра К. — гражданка РФ.

Городской суд не принял этот довод, оставив в силе и решение Колпинского суда о том, что потеря документов и пропуск срока выезда (невозможного во время пандемии) образует состав административного правонарушения. Вместе с тем, городской суд указал, что дополнительное наказание в виде административного выдворения назначено быть не может, поскольку согласно пп. «а» п.2 Указа президента РФ от 15.06.2021 года № 364 установлено, что до 30 сентября 2021 года включительно в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, не принимаются решения об административных выдворениях.

К. был освобожден из ЦВСИГ — но и его попадания туда, и судебных заседаний, потребовавших значительных усилий и ресурсов, вообще не должно было случиться. Российские правоохранительные органы и суды должны выполнять российское законодательство и следовать международным рекомендациям для облегчения миграционного режима во время пандемии.

АДЦ «МЕМОРИАЛ» ДОБИЛСЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ АПАТРИДА, ПОВТОРНО ПОПАВШЕГО В ЦВСИГ ИЗ-ЗА ОТСУТСТВИЯ ГРАЖДАНСТВА

Уроженец Кыргызстана Андрей Б. попал в ЦВСИГ дважды — это один из многочисленных случаев, когда апатридов неоднократно признают «нарушителями миграционного законодательства» и лишают свободы на длительные сроки, хотя выдворить их ни в одну страну невозможно. Легализовать свое пребывание в России лица без гражданства тоже не могут, хотя Европейский суд рекомендовал эту общую меру и недавно в российское законодательство были внесены поправки.

Впервые Андрей Б. был лишен свободы и помещен в ЦВСИГ в 2019 году, где он провел более 12 месяцев «до выдворения», которое невозможно осуществить. Суд неправильно определил его как гражданина Республики Кыргызстан, хотя он добровольно отказался от кыргызстанского гражданства в 2018 году: это было условием при подаче заявления о вступлении в гражданство России, куда Андрей планировал переехать к нуждавшейся в его помощи матери. В гражданстве РФ ему, впрочем, было отказано, и он решил вновь по-

пытаться подать заявление по приезду в Россию. Вторая попытка тоже оказалась неудачной, после чего Андрей Б. и попал в ЦВСИГ как нарушитель миграционного законодательства. Освободить его удалось летом 2020 года с помощью адвоката Ольги Цейтлиной, которая доказала бессмысленность его нахождения в ЦВСИГ: власти Кыргызстана подтвердили, что гражданства КР он более не имеет.

Выйдя на свободу, Б. вновь попытался легализоваться, но вновь получил отказ и был взят под стражу, так как выяснилось, что он находится в розыске в Кыргызстане. Полгода он провел в СИЗО, однако экстрадировать его без документов было тоже невозможно, а срок максимального содержания под стражей истек. Через несколько дней после освобождения, 21 апреля 2021 года, Б. был вновь задержан сотрудниками полиции за отсутствие документов, подтверждающих право находится на территории РФ, и вновь оказался в ЦВСИГ «до выдворения».

Освободить Андрея Б. удалось только в августе 2021 года. В своей жалобе адвокат ссылалась на решение Конституционного суда РФ по делу Н.Мсхиладзе и доказала отсутствие законной и достижимой цели содержания Андрея Б. в ЦВСИГ.

РОМА И ПРОБЛЕМА БЕЗГРАЖДАНСТВА

Мы публикуем несколько типичных историй рома-апатридов, наших современников, живущих в век цифровых технологий и требующейся на каждом шагу авторизации и идентификации, — без гражданства, без паспорта, без прав.

Рома уже несколько веков живут в Европе, давно не кочуют, но среди сотен тысяч европейцев, для которых актуальна проблема безгражданства, они составляют существенную часть. Отсутствие документов и гражданства — нередко отправная точка порочного круга структурной дискриминации, с которой рома постоянно сталкиваются: не будучи гражданами, почти невозможно получить образование, официальную работу, социальные пособия, медицинский полис. «Невидимые» для системы правового и социального обеспечения, апатриды хорошо заметны для репрессивных органов: их легко признают нарушителями миграционного законодательства и лишают свободы в центрах для мигрантов, ожидающих выдворения. А выдворить их никуда нельзя.

Особый риск безгражданства именно для ромского меньшинства объясняется не только их частыми миграциями в прошлом, не всегда аккуратным отношением рома к документам и уровнем образования, недостаточным для того, чтобы разбираться в бюрократических процедурах. При том, что государства вообще не признают своей позитивной обязанности документировать население, положение рома усугубляется расистскими предрассудками и дискриминационным отношением работников миграционных служб, органов регистрации, паспортных столов и иных государственных органов.

В нашем регионе проблемы безгражданства, вызванные распадом Советского Союза, до сих пор не преодолены. Независимость бывших союзных республик, возникновение границ и пограничного контроля, необходимость смены старого советского паспорта и обретения нового гражданства — поставили целый ряд проблем гражданского состояния для тех, кто родился, вступил в брак и обзавелся детьми в иных республиках, чем те, в которых они жили на момент распада СССР. Экономические трудности 1990-х вызвали новые вынужденные миграции рома и новые проблемы с документами.



Палаточный лагерь мадьяров под Санкт-Петербургом

АННА И АЛАДАР

10 лет назад, в 2011 году, Россия выплатила многомиллионные компенсации апатридам Анне Л. и Аладару Ф. Их жалобу Европейский суд рассмотрел в приоритетном порядке. Тогда Россия впервые признала проблему бессрочного содержания апатридов в бесчеловечных условиях, в отсутствие периодического судебного контроля и возможности осуществить выдворение, к которому привело отсутствие гражданства и документов. За эти годы ни Россия, где Анна и Аладар находятся, ни Украина, где они родились, не приняли никаких мер по их документированию. Они оказались заложниками нерешенных системных проблем законодательства России и Украины, военного конфликта двух стран, ужесточения границ, застарелых проблем ромского меньшинства, типичных для постсоветских стран.

Анна и Аладар, венгероязычные рома, родились в самом конце 1970-х в Берегово. До 1945 года эта область была частью Венгрии, а затем стала частью Закарпатской области Украинской ССР. В советское время рома работали на местных предприятиях и в сельском хозяйстве, но с коллапсом 1990-х работы не стало, и рома, часто целыми семьями, начали мигрировать в поисках заработка в крупные города Украины, а затем и России. В 2000-х Анна и Аладар оказались на окраине Санкт-Петербурга, в самодельном палаточном городке.

В 2009 году во время полицейского рейда Анна и Аладар были задержаны как нарушители миграционного режима, оштрафованы и приговорены к выдворению из РФ. Их поместили в приемник-распределитель ГУВД — в то время в России еще не было специальных центров содержания иностранцев. Приемник был предназначен для арестантов-«суточников», но Анна и Аладар провели в бесчеловечных условиях (без горячей воды, прогулок и даже солнечного света) более года — ведь выдворить их в какую бы то ни было страну было невозможно. У них не было документов и, как выяснилось, гражданства: в возрасте, когда выдается первый паспорт, Анна с семьей уже странствовала далеко от родного города, а у Аладара когда-то был паспорт СССР, но он сгорел во время пожара в таком же палаточном лагере под Москвой. Украина подтверждала факт их рождения в Берегово, но не считала их своими гражданами, так как они за гражданством независимой Украины никогда не обращались.

Правозащитники из АДЦ «Мемориал» пытались добиться освобождения Анны и Аладара в российских судах, а после исчерпания на национальном уровне был подан иск в Европейский суд по правам человека. В 2011 году власти РФ признали нарушения ряда статей Европейской конвенции, предложили заявителю мировое соглашение и выплатили каждому из них огромную компенсацию.



Фото: Александра Деменкова

Спустя 10 лет у Анны и Аладара по-прежнему нет ни гражданства, ни каких-либо документов. Они опять живут в том же палаточном лагере в промзоне. «Был бы паспорт, давно уехали бы уже, не страдали бы здесь, — говорит Анна. — Полиция уже не трогает нас, знает, что не можем уехать без документов. Пытались два раза пешком пройти [границу с Украиной], нас поймали там. Аладара побили, меня отправили в приют, где бездомные, потом обратно».

НЕВЕСТКИ

Особенно уязвимы перед безгражданством «трансграничные» невестки — девушки, которые были выданы замуж не в стране рождения, при этом не получив паспорта и не оформив

гражданства страны происхождения. Нередко единственный имеющийся у таких женщин документ — свидетельство о рождении, а иногда нет и его. Безгражданство «по наследству» передается детям таких женщин — даже если гражданский муж имеет гражданство, органы регистрации рождения нередко отказываются присваивать детям гражданство отца.

ДИЛИНКА

Дилинка Владимировна Г. родилась в Красном Селе (тогда — район Ленинграда) в 1973 году. Семья ее родителей много раз переезжала, поэтому свидетельство о рождении Дилинки было оформлено в 1978 году в Казахстане. С конца 1970-х до середины 1990-х они

жили в Донецке, там Дилинка вышла замуж и родила детей. В АДЦ «Мемориал» Дилинка обратилась в 2007 году, когда она с семьей жила в ромском поселении в Ленинградской области — даже без свидетельства о рождении. После многочисленных запросов в разные города, где она когда-либо жила, удалось получить дубликат ее свидетельства о рождении — из ЗАГСа Астаны. Затем пришлось обращаться в консульство Украины, чтобы установить, не была ли она гражданкой Украины (выяснилось, что не была). Далее — проходить процедуры установления личности, факта постоянного проживания в России и др. действия, необходимые для получения вида на жительство и паспорта гражданки РФ. Проблемы были и у ее детей, которые родились в Донецке: мы запрашивали родильные дома, чтобы получить оттуда справки о рождении ее сыновей, 1994 и 1996 г.р., причем точные даты рождения и адрес роддома она не помнила. Проблемы детей не были решены по крайней мере до их совершеннолетия.

ЧЕРЁМУХА

Сотрудники АДЦ «Мемориал» встретили Черёмуху в Ростовской области в 2014 году — её семья бежала от войны из Донецкой области. Истории ромских беженцев вошли в отчет «Рома и война» (2015).

Черёмуха, девушка из ромского субэтноса котляры, родилась в России, но, когда ей не было и пятнадцати, её выдали замуж за молодого человека из табора в Донецкой области Украины. Там она и жила до 18 лет, пока в 2014 году на этой территории не разгорелся военный конфликт. У неё никогда не было

УВКБ ООН ведет глобальную кампанию #IBELONG, цель которой — к 2024 году решить проблему безгражданства в мире. Для этого разработан подробный Глобальный план действий по ликвидации безгражданства на 2014-2024 гг., многие пункты которого могут быть отнесены к ромскому населению нашего региона. Преодолению безгражданства ромского меньшинства в Европе посвящен проект наших коллег #RomaBelong. В ряде стран сложилась успешная практика изменений законодательства с целью предотвращения и сокращения безгражданства, обобщенная в руководстве УВКБ ООН для парламентариев.

Некоторые страны нашего региона — Азербайджан, Армения, Грузия, Латвия, Литва, Молдова, Туркменистан, Украина — присоединились к Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, однако на сегодняшний день только небольшое количество государств имеет специальные процедуры для определения статуса ЛБГ и необходимое для этого законодательную базу.

Россия движется по пути преодоления безгражданства очень медленно. В феврале 2021 года были приняты поправки в закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Они направлены на легализацию лиц без гражданства, хотя при подготовке этих поправок не было учтено мнение правозащитников о том, что необходимо улучшить процедуру установления личности, без которой закон вообще не будет действовать.

Поправки в закон «О правовом положении иностранных граждан» стали запоздалым и не вполне адекватным ответом России на стратегическое решение ЕСПЧ по делу «Ким против России», в котором Суд предписал принять меры общего характера для того, чтобы лица без гражданства получили легальный статус и перестали попадать в ЦВСИГ. Другой аспект решения ЕСПЧ по делу Кима и постановление КС РФ по делу Мсхиладзе, к сожалению, до сих пор не нашел отражения в российском законодательстве и практике: не введен судебный контроль за правомерностью и длительность срока лишения свободы в ЦВСИГ, поэтому те, кого некуда выдворить или депортировать, находятся там бессрочно без доступа к юридической помощи, в условиях, которые хуже тюремных. Соответствующие поправки в Административный кодекс рассматриваются с 2017 года и до сих пор не приняты.

ни паспорта РФ, который полагался ей по закону, ни даже свидетельства о рождении. Как это часто случается у ромов, ни её родители, ни она сама, ни семья мужа не были озабочены получением ее документов: ведь после замужества девушки занимаются домашним хозяйством, почти не выходя во внешний мир. Однако в экстремальной ситуации военного конфликта, когда семья решила эвакуироваться на территорию России, отсутствие документов стало серьезным риском. Чтобы преодолеть многочисленные блокпосты, Черёмуху пришлось прятать среди вещей в багажнике машины. Семье удалось пересечь границу и незаметно провезти Черёмуху. Ромские беженцы не встретили в России помощи и поддержки государства, и семья Черёмухи крайне бедствовала.

ВЕРОНИКА

Вероника родилась в 1984 году в Актобинске (Казахстан), её семья много раз переезжала, в 1999 году она жила в компактном ромском поселении в Тверской области. Замуж ее выдали в 15-летнем возрасте в поселение в Ленинградской области, брак не был зарегистрирован. Муж Вероники имеет гражданство РФ, Вероника — только свидетельство о рождении. Она неоднократно обращалась в районное отделение милиции с заявлением о регистрации по месту жительства и о документировании удостоверением личности взамен свидетельства о рождении, однако ей отказывали. Юристы АДЦ «Мемориал» помогли ей оформить гражданство через суд.

Проблемы возникли при регистрации детей Вероники: сотрудники органов регистрации часто некомпетентны и действуют произвольно в сложных с бюрократической точки зрения ситуациях. Вот выдержки из заявления в суд мужа Вероники: «Я являюсь отцом ребенка — Лаванды, 2003 г.р., рожденной моей гражданской женой Вероникой М. Наш брак не зарегистрирован в органах ЗАГС, т.к. жена не имеет удостоверения личности и подтверждения наличия гражданства РФ. Дочь — наш второй ребенок. При регистрации первого ребенка, 2001 г.р., мне не было отказано в записи отцовства в свидетельстве о рождении сына. В регистрации второго ребенка и выдаче свидетельства о рождении в администрации волости нам было вообще отказано по причине отсутствия у жены паспорта. Только через 8 месяцев, после очередного обращения в администрацию с привлечением юриста, на ребенка было получено свидетельство о рождении, однако в записи отцовства в свидетельстве о рождении дочери мне было отказано по той же причине — отсутствие у жены



Портрет девушки в ромском доме

паспорта. Сотрудник администрации, после телефонной консультации с начальником районного ЗАГСа, принял абсурдное решение: мать, ввиду отсутствия у нее удостоверения личности, не может зарегистрировать своего ребенка, но она может дать доверенность на регистрацию третьему лицу. Таким образом, на меня была оформлена доверенность, по которой наша дочь и была зарегистрирована на фамилию матери, с прочерком в графе «отец» и в графе «гражданство». В результате мы имеем свидетельство о рождении нашего ребенка, ребенок получил имя и государственную регистрацию рождения. Однако всех предусмотренных законом прав ребенок фактически лишен. Его единственный, по документам, родитель — мать, не имеющая документов, удостоверяющих личность, — не может реализовать ни свою правоспособность, ни дееспособность. На ребенка невозможно получить пособие, ребенка не зарегистрировать по месту жительства, не получить на него полис ОМС и т.д., кроме того, ребенок не имеет гражданства. А я, фактический отец ребенка, воспитывающий ребенка вместе с матерью, вообще лишен родительских прав на него.»

Проблема безгражданства ромов в нашем регионе не решается во многом из-за недостаточного сотрудничества стран, осложнившихся отношений, военных конфликтов. Нередко консульства игнорируют запросы о принадлежности к гражданству их страны (такой опыт был у юристов АДЦ «Мемориал» с консульством Узбекистана), не могут подтвердить гражданство уроженцев неподконтрольных территорий (Восток Украины). Наши коллеги из украинской организации «10 апреля» в докладе «Безгражданство, дискриминация и маргинализация ромов в Украине» (2018) собрали истории ромов-апатридов, в том числе затронутых военными конфликтами.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДЕЛА АДЦ «МЕМОРИАЛ» СТАЛИ ЧАСТЬЮ ЮРИДИЧЕСКОЙ БАЗЫ ДАННЫХ ПО ПРОБЛЕМАМ БЕЗГРАЖДАНСТВА

Стратегические дела, которые вел АДЦ «Мемориал», вошли в юридическую Базу данных по проблемам безгражданства. Новый инструмент защиты прав апатридов, представленный 15 июля 2021 года Европейской сетью по безгражданству, призван помочь юристам-практикам, исследователям, правозащитникам, работающим по всему миру над решением проблемы безгражданства. Он будет также полезен и сотрудникам государственных структур, ответственных за документирование, предоставление статуса, легализацию апатридов, беженцев и мигрантов.

В Базу данных, в частности, вошло важнейшее стратегическое дело «Ким против России» (2014), в котором Европейский Суд по правам человека ясно высказался о системной проблеме апатридов — выходцев из бывших республик СССР, годами и десятилетиями живущих в РФ в бесправном положении, без доступа к процедуре легализации.

Кроме дел в международных судебных инстанциях, в Базе данных представлены и дела, рассмотренные в национальных судах. Это, например, важнейшее дело Ноэ Мсхиладзе, выигранное АДЦ «Мемориал» в Конституционном суде РФ (2017). Суд постановил изменить российское законодательство для предотвращения бессрочного лишения апатридов свободы.

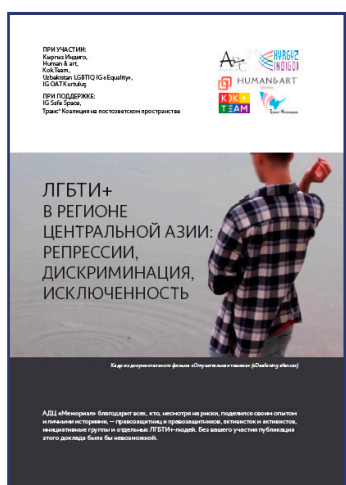
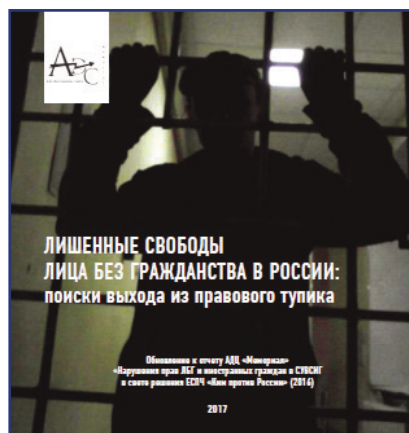
Поиск в Базе можно осуществлять по темам, среди которых депортация и выдворение, лишение гражданства, гендерный аспект и многие другие.

СОДЕРЖАНИЕ

Спецвыпуск к Международному дню мигранта 18 декабря ПРАВА МИГРАНТОВ И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

«Продвижение современных международных стандартов прав ребенка: ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ И ГУМАНИЗАЦИЯ ЗАКРЫТЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В БЕЛАРУСИ, МОЛДОВЕ И УКРАИНЕ»	1
ПРОБЛЕМА ВОЗВРАЩЕНИЯ ДЕТЕЙ-МИГРАНТОВ В СТРАНЫ ПРОИСХОЖДЕНИЯ ВАЖНА ДЛЯ ВСЕГО РЕГИОНА ОБСЕ.....	2
ДЕТЯМ-МИГРАНТАМ НУЖНА ПОДДЕРЖКА, А НЕ РЕПРЕССИИ!	3
АДЦ «МЕМОРИАЛ» И АВЕ СОРІІІ ПОДАЛИ ДОКЛАД О ПОЛОЖЕНИИ ДЕТЕЙ ИЗ УЯЗВИМЫХ ГРУПП В МОЛДОВЕ В РАМКАХ ПРОЦЕДУРЫ УПО ООН	4
БЕСЧЕЛОВЕЧНОЕ ОБРАЩЕНИЕ С ДЕТЬМИ НЕДОПУСТИМО	4
ПРАВООЗАЩИТНИКИ ПРИЗЫВАЮТ ОТКРЫТЬ ГРАНИЦЫ ДЛЯ БЕЖЕНЦЕВ И ДАТЬ ВОЗМОЖНОСТЬ АФГАНСКИМ ГРАЖДАНАМ ПОКИНУТЬ ПАКИСТАН.....	5
КАРДИНАЛЬНО УЛУЧШИТЬ ПОЛОЖЕНИЕ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА	6
ДИСКРИМИНАЦИЯ И ВАКЦИНАЦИЯ <i>Стефания КУЛАЕВА</i>	8
СТРАНА БОЛЬШАЯ, А РАБОЧИХ РУК НЕ ХВАТАЕТ.....	9
КОМИТЕТ ООН ПО ПРАВАМ ТРУДЯЩИХСЯ МИГРАНТОВ РЕКОМЕНДОВАЛ АЗЕРБАЙДЖАНУ ЗАЩИЩАТЬ СВОИХ ГРАЖДАН, РАБОТАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ.....	10
ЖИЗНЬ В КЛЕТКАХ <i>Стефания КУЛАЕВА</i>	11
Спорное определение Конституционного суда: ЛИШЕНИЕ ЕДИНСТВЕННОГО ГРАЖДАНСТВА ПРИЗНАНО ПРАВОМЕРНЫМ	12
РЕШЕНИЯ СУДОВ О ВЫДВОРЕНИИ МИГРАНТОВ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ ПРОТИВОРЕЧАТ УКАЗУ ПРЕЗИДЕНТА РФ: АДЦ «Мемориал» добился освобождения гражданина Узбекистана из ЦВСИГ	13
АДЦ «МЕМОРИАЛ» ДОБИЛСЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ АПАТРИДА, ПОВТОРНО ПОПАВШЕГО В ЦВСИГ ИЗ-ЗА ОТСУТСТВИЯ ГРАЖДАНСТВА	13
РОМА И ПРОБЛЕМА БЕЗГРАЖДАНСТВА.....	14
СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДЕЛА АДЦ «МЕМОРИАЛ» СТАЛИ ЧАСТЬЮ ЮРИДИЧЕСКОЙ БАЗЫ ДАННЫХ ПО ПРОБЛЕМАМ БЕЗГРАЖДАНСТВА.....	16

ПРАВООЗАЩИТНЫЕ ОТЧЕТЫ АДЦ «МЕМОРИАЛ»



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