

«Оброк на спасение»: о штрафах при допуске к процедуре обращения за убежищем

Как миграционные службы Московской области за четыре месяца обложили беженцев, попытавшихся обратиться за убежищем, штрафами почти на полмиллиона рублей

В 2017 году сотрудники Комитета «Гражданское содействие» часто сталкиваются со случаями, когда иностранных граждан, ищущих убежище в Российской Федерации и пришедших просить о нем в миграционные службы Москвы и Московской области, еще до всякого рассмотрения их дел задерживает полиция. Это делается по звонку работников миграционных служб с целью привлечения заявителей к административной ответственности по статье 18.8 КоАП РФ (нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации). Другими словами, человека, пытающегося найти спасение в России, часто не понимающего или плохо понимающего по-русски, прямо из офиса миграционной службы забирают полицейские, отвозят в участок, где составляется протокол об административном правонарушении. Затем иностранного гражданина отправляют в суд, где в отношении него или нее выносится шаблонное постановление о штрафе, а если дело происходит в Москве, то иногда и о выдворении из России. Потом, если 1) обратившегося за убежищем **не выдворяют**, 2) у него или нее хватит смелости в **ближайшее время** прийти снова, 3) работники миграционных служб решат более **не препятствовать** в доступе к процедуре обращения за убежищем, то 4) **по предъявлении квитанции об оплате штрафа** иностранного гражданина записывают на прием по вопросам предоставления статуса беженца (временного убежища).

Помимо наблюдений сотрудников Комитета «Гражданское содействие» и рассказов беженцев распространенность подобной практики подтверждается анализом судебных решений, находящихся в открытом доступе на официальных сайтах [Люберецкого городского суда Московской области](#) и [Измайловского районного суда города Москвы](#).

Вместе с тем привлечение людей, обращающихся за убежищем, к административной ответственности за нарушение миграционных правил и последующее взыскание штрафов противоречит Статье 31 Конвенции о статусе беженцев. Также это нарушает правовые процедуры, производит опасный психологический эффект, а экономическая неспособность уплаты штрафа может лишить беженцев права на убежище и усугубить их часто бедственное положение.

Следует особо отметить, что помимо штрафов существует проблема попыток выдворения из России лиц, ищущих убежище. Такие попытки, которые, к глубокому сожалению, далеко не редкость для российской судебной и правоохранительной системы, представляют более грубое нарушение международных обязательств и элементарного гуманного отношения к людям, чем когда дело ограничивается штрафом. Комитет «Гражданское содействие» регулярно пишет о попытках выдворения, стремясь обратить внимание общественности и государства на эту проблему в целом и помочь конкретным

людям в частности. Ниже речь пойдет о проблеме штрафов, которая до сих пор почти не привлекала внимание ни правозащитников, ни журналистов в России.

Задержания в Управлении по вопросам миграции ГУ МВД России по Московской области

До недавнего времени из Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Московской области (*город Котельники, Новорязанское шоссе, д. 4*) обратившихся с ходатайством о признании беженцем или с заявлением о предоставлении временного убежища очень редко отправляли в суд. Но с конца мая 2017 года ситуация поменялась. Так, с **22 мая по 31 мая**, в Люберецком городском суде, куда и направляются задержанные в офисе Управления беженцы, оказались четверо граждан Демократической Республики Конго (ДРК), один гражданин Молдовы, а также трое граждан Сирии. Они были задержаны полицией именно в Управлении по вопросам миграции ГУ МВД России по Московской области. Всем кроме одного сирийца (протокол которого был заполнен с ошибками и его возвратили полиции) были привлечены к административной ответственности по статье 18.8 КоАП РФ с наложением штрафа, но без выдворения из России.

Надо сразу отметить, что в тексте ряда судебных постановлений о привлечении граждан Сирии, Афганистана, ДРК, Судана и Йемена (граждан тех стран, где продолжаются масштабные военные действия) прямо указано, что задержание состоялось в офисе Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Московской области. Однако в некоторых постановлениях об обстоятельствах задержания лишь сообщается, что оно произошло *«в ходе проведения проверки соблюдения миграционного законодательства»*. Но если учесть, что с **начала года и до начала мая** к административной ответственности по статье 18.8 КоАП РФ в Люберецком суде было привлечено всего **двое граждан** из вышеперечисленных стран, то напрашивается вывод – большинство, если не все, из десятков тех, кто оказался в суде с конца мая, были отправлены в суд из офисов миграционных служб. Более того, поскольку некоторые оштрафованные Люберецким судом беженцы являются подопечными Комитета «Гражданское содействие», то нам доподлинно известно, что их задерживали именно во время попыток обращения за убежищем.

В июне случаев задержания и отправки в суд беженцев из офисов миграционных ведомств было, видимо, **24** (20 гражданина Сирии и 4 гражданина Афганистана). В **15 постановлениях** Люберецкого городского суда указано, что задержание состоялось в офисе Управления. В остальных случаях, как отмечалось выше, также, вероятно, речь идет о задержании либо в офисе Управления, либо на пути к нему, либо в одном из других офисов миграционного ведомства по Московской области.

В июле количество зафиксированных нами случаев выросло до **28**. В **25 судебных постановлениях** в тексте фигурировало Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Московской области. По-прежнему большинство граждан составили выходцы из Сирии (23 человека) еще двое были гражданами Грузии и по одному гражданину Афганистана, ДРК и Украины. Все отправленные из Управления в суд были оштрафованы

на 5 тыс. рублей и отпущены на свободу, получив возможность, уплатив штраф снова обратиться за убежищем, если, как говорится, хватит духу.

В августе в тексте судебных постановлений стало гораздо реже встречаться упоминание Управления. Вероятно, судьями либо использовался другой шаблон постановления, где это упоминание отсутствует, либо они сознательно решили не отмечать обстоятельств задержания. Вместе с этим количество сирийцев, отправленных полицией в Люберецкий городской суд, меньше не стало. Известно о **24 таких случаях**. Помимо сирийцев в августе в Люберецком городском суде побывали также граждане Судана, Йемена, Афганистана. Таким образом из этих четырех стран в суде оказались **32 человека**, 31 из которых были оштрафованы без выдворения, дело одного задержанного судья возвратила полиции.

В сентябре количество судебных дел с привлечением беженцев к административной ответственности резко уменьшилось. Мы нашли всего **6 постановлений** с упоминанием Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Московской области, при этом 4 постановления были о прекращении дела, так как группа сирийцев, доставленных 8 сентября 2017 года, совсем недавно уже была оштрафована. В других **9 постановлениях** о привлечении к административной ответственности граждан Сирии, Афганистана и Нигерии отсутствует упоминание ГУ МВД. Уменьшение дел, возможно, связано с падением количества обращений в миграционное ведомство. Иностранные граждане, ищущие убежище, которые и до этого опасались посещать офисы миграционные служб, стали откровенно бояться туда приходить.

Определить точное число беженцев, отправленных в Люберецкий городской суд из офисов миграционных служб по Московской области, не представляется возможным. Но если посчитать количество оштрафованных по статье 18.8 КоАП РФ граждан Сирии, Афганистана, ДРК и Йемена, то их число, **с конца мая и по сентябрь включительно**, составляет более **90 человек**. Еще около десяти граждан из этих стран были направлены в суд, но наказаны в итоге не были. Кто-то из них из-за ошибок при составлении протокола об административном правонарушении, а кто-то по причине того, что совсем недавно уже был оштрафован. Подавляющее большинство из оштрафованных – сирийцы (80 человек). В **более чем 50 судебных постановлениях** о привлечении к административной ответственности прямо в тексте указывается, что иностранный гражданин был задержан в офисе Управления ГУ МВД России по Московской области. В отношении ряда других случаев есть высокая вероятность, что факт задержания в офисах миграционных служб был по какой-то причине просто не отмечен. Сумма штрафа обычно составляла **5 тыс. рублей**. Исходя из этого, нетрудно посчитать, что работники миграционных служб по Московской области с помощью судей Люберецкого городского суда за четыре месяца плюс одна неделя взыскали с людей, бежавших от военных действий и преследований, при попытке обращения за убежищем в России, около **полумиллиона рублей**.

Задержания в Управлении по вопросам миграции ГУ МВД России по Москве

К сожалению, даже приблизительная оценка количества отправляемых беженцев в суд из Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Москве (ул. Кирпичная 32, стр. 1)

– невозможна. Это связано с тем, что на официальном сайте Измайловского районного суда (именно в этот суд отправляются задержанные) публикуется далеко не каждое постановление. В опубликованных постановлениях служащие суда удаляют указания на страны исхода, даты и вообще любую информацию, по которой можно было бы понять, откуда родом привлекаемый к административной ответственности и что произошло. В результате часть из доступных общественности постановлений представляет собой однотипный шаблон без дат, имен, указаний стран исхода, обстоятельств и даже места задержания.

Безобразные случаи, свидетелями которых сотрудники Комитета «Гражданское содействие», а также долгая история задержаний и отправлений беженцев в суд из Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Москве, указывают на печальную ситуацию с правами человека в нем. Хотя здесь есть и свои отличия. Так, беженцев, которые приходят в это Управление и не имеют действующих миграционных документов (виза, действующая миграционная карта, регистрация), если они не настаивают на приеме, то часто просто не принимают, а не вызывают сразу полицию. Иногда работник миграционного ведомства им прямо объявляет, что получить статус у них не получится и поэтому предлагает им не терять время. Если же беженец начинает настаивать на своем праве на убежище, то с высокой вероятностью полиция будет вызвана и ситуация усугубляется тем, что судьи Измайловского районного суда, часто не просто штрафуют, но добавляют к решению и наказание в виде выдворения. В итоге многие беженцы панически боятся обращаться в столичные миграционные службы. Таким образом, воспользоваться правом на убежище в Управлении по вопросам миграции ГУ МВД России по Москве для некоторых беженцев оказывается сложнее и сопровождается большими опасностями, чем в Управлении по Московской области.

Почему нельзя штрафовать при обращении за убежищем?

Право на убежище закреплено во **Всеобщей декларации прав человека**, а именно в Статье 14: *«Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем»*. Запрет на практику взыскания штрафов, как условия допуска к процедуре следует из **Пункта 1 Статьи 31 Конвенции о статусе беженцев**. В ней указывается: *«Договаривающиеся государства не будут налагать взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на их территории беженцев, которые <...> въезжают или находятся на территории этих государств без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания»*.

Можно выделить четыре главные причины, почему практика штрафов, налагаемых на обратившихся за убежищем, нарушает право на убежище: 1) концептуальная, 2) процедурная, 3) психологическая, 4) экономическая.

- *Концептуальная* состоит в том, что как в международном, так и в российском законодательстве отсутствуют основания для отказа в доступе к процедуре признания беженцем со стороны принимающего государства из-за незаконного въезда или незаконного пребывания. Разумеется, в праве также отсутствуют какие-

либо положения, ставящие подачу ходатайства о признании беженцем в зависимость от оплаты штрафа за незаконный въезд или пребывание. При этом иностранный гражданин, который пришел в Управление по вопросам миграции с ходатайством о признании беженцем или заявлением о предоставлении временного убежища, но которого вместо рассмотрения обращения отправляют в полицию и суд, получает именно а) отказ в доступе к процедуре, и б) рассмотрение его обращения ставится в зависимость от уплаты штрафа.

- *Процедурная причина.* В приведенной выше Статье 31 Конвенции о статусе беженцев оговаривается, что для отсутствия взысканий беженцам необходимо без промедления обратиться к властям и представить «удовлетворительные объяснения» незаконного въезда и пребывания. Но невозможно дать объяснения без **рассмотрения каждого конкретного дела по существу**. При этом во внимание должны приниматься как личные причины, не позволившие обратиться в миграционную службу сразу, так и наличие возможности обращения за убежищем в принципе. Последнее включает доступность и качество информации о процедуре признания беженцем, условия и особенности процедуры. В России, где информирование о процедуре получения статуса беженца или временного убежища фактически отсутствует, а соответствующие официальные странички миграционных служб в Интернете не переведены даже на английский язык, для того чтобы разобраться в процедурах, необходимо очень много времени.

- *Психологическая причина* заключается в том, что со стороны представителей государства, взявшего на себя обязательство предоставлять убежище, беженцы, то есть те, кто бежали от ужаса преследований, насилия и войн, подвергаются дополнительному давлению, а порой им наносится серьезная эмоциональная травма. Получается, что плохо понимающих или вовсе не понимающих по-русски беженцев, оказавшихся в незнакомой или малознакомой стране, вместо интервью и информирования об их положении задерживают и везут в суды. В суде беженцы не могут быть уверены, что рассматривающий дело судья не выдворит их в ту страну, из которой они бежали. Таким образом, уязвимая группа людей не защищается, а подвергается дополнительному давлению и опасностям по инициативе представителей тех государственных служб, которые должны их защищать. Это ведет к тому, что после подобного обращения, даже если решение о выдворении судьей вынесено не было, то беженец сто раз подумает, а стоит ли пробовать обращаться снова. Ведь никто не может гарантировать, что ему или ей не нахамят, не вытолкают за дверь, не отправят опять в суд. Как итог, многие беженцы остаются без официального статуса, а следовательно, без необходимой для них защиты со стороны государства.

- *Экономическая причина.* Очень часто беженцы находятся в крайне сложном финансовом положении. Порой им не хватает денег на еду. Люди считают каждый рубль, а процедура обращения за убежищем устроена так, что человек даже при допуске к процедуре не имеет разрешения на работу, пока его миграционные службы не признают беженцем или обладателем временного убежища. Подобное признание может занять многие месяцы. Все это объясняет, почему проблема

уплаты штрафа, который обычно составляет 5 тыс. рублей, иногда становится дополнительной или главной причиной, по которой некоторые беженцы лишаются права искать и пользоваться убежищем в России.

Почему в России штрафуют беженцев?

Отвечая на этот вопрос, можно также выделить несколько, но, безусловно, тесно между собой связанных, причин:

- *Концептуальная причина*, которую можно также назвать мировоззренческой. Она заключается в сути понимания самой идеи убежища в государственных институтах России, а также взгляде на то, кто такой беженец. В Предисловии к **«Руководству по процедурам и критериям определения статуса беженцев»**, изданном УВКБ ООН, первым же «общим принципом» устанавливается: *«Лицо является беженцем по смыслу Конвенции 1951 года, когда оно отвечает критериям, содержащимся в определении. Это неизбежно происходит до того момента, когда его статус беженца определен официально. Следовательно, признание статуса беженца не делает лицо беженцем, а просто объявляет его таковым. Лицо становится беженцем не в силу признания, а признается таковым, поскольку является беженцем»*. Миграционные служащие обычно демонстрируют принципиально иное понимание. Оно заключается в том, что именно признание миграционными службами, то есть ими самими, делает беженца беженцем, а до этого момента он (она) является не беженцем, а просто иностранным гражданином, который в случае допуска к процедуре становится *«лицом, ходатайствующим о признании беженцем»*, а в случае успешного ходатайства это лицо превращается в *«лицо, признанное беженцем»*.

- *Законодательная причина* вытекает из концептуальной и заключается в отсутствии некоторых положений Конвенции о статусе беженцев в российском законодательстве и, наоборот, добавлении нескольких положений, которые противоречат духу и букве Конвенции. Подробный анализ отражения и неотражения норм Конвенции в российском законодательстве, прежде всего в Федеральном законе «О беженцах», был осуществлен в докладе [«Россия как страна убежища»](#), опубликованном Комитетом «Гражданское содействие» в 2015 году. В отношении взимания штрафов следует лишь отметить, что в российском законодательстве: а) не нашла никакого отражения упомянутая выше Статья 31 Конвенции, где оговаривается отсутствие *«взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание»* беженцев, б) при этом было введено новшество и, согласно Пункту 2, Части 1, Статьи 1 Федерального закона «О беженцах», лицо, которое ходатайствует о признании беженцем, *«это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации»*, из числа иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих прибыть и прибывших (без указания их легального статуса), а также *«пребывающих на территории Российской Федерации на законном основании»*. Как отсутствие отражения в Федеральном законе «О беженцах» Статьи 31 Конвенции о статусе беженцев, так и добавление о

пребывании «на законном основании» лица, ходатайствующего о признании беженцем, открывает простор для злоупотребления, выражающихся в привлечении беженцев к административной и уголовной ответственности за нарушения миграционного законодательства. Однако отсутствие отражения этой статьи в национальном законодательстве ни в коей мере не означает, что ее можно нарушать.

- *Структурная причина.* Эта причина – многоаспектна. Она заключается и в недостатке служащих в миграционных ведомствах, и в подчинение региональных руководителей управлений миграционных служб не столько главе Главного управлению по вопросам миграции МВД России, сколько начальникам региональных МВД, и во множестве других моментов. Но самым важным, видимо, является упразднение в 2014 году Федеральной миграционной службы (ФМС России) и передача работы с беженцами под ответственность МВД России. Получается, что функции по выполнению социальных гарантий, обеспечению **международной** защиты, интеграции и адаптации иностранных граждан вновь была поручена государственному органу, нацеленному и направленному на контроль **внутри страны**, а именно – Министерству **внутренних** дел. Более того, Министерству, которое нацелено на выявление нарушений и привлечение к ответственности, а не на оказание правовой, социальной и гуманитарной помощи. Не удивительно, что вместо поиска **международных**, общечеловеческих оснований, почему беженец не может вернуться в страну исхода и нуждается в дополнительных мерах защиты, миграционные служащие и полиция, принадлежащие **к одному силовому и ограничительному ведомству**, работают в связке и больше заняты поиском оснований для привлечения беженцев к административной или уголовной ответственности. При этом нет нужды специально останавливаться на том, что сказанное не снимает с работников миграционных служб ответственности за противоправные и репрессивные действия.

Защита против штрафов

На текущий момент юристы, сотрудничающие с Комитетом «Гражданское содействие», оспаривают в судах несколько случаев с отправкой в суды после обращения в миграционные службы.

Помимо обжалований уже произошедших случаев сотрудникам Комитета иногда удается предотвратить задержание беженцев во время их обращения за убежищем. Это, конечно, осуществимо только в тех случаях, когда наши сотрудники сопровождают заявителей. Впрочем, в этих случаях, даже в присутствии адвокатов и свидетелей, работники миграционных служб часто не упускают возможность нахамить.

Например, месяц назад сотрудники Комитета «Гражданского содействия» были вовлечены в безобразную, но достаточно типичную историю для попыток подать ходатайство о признании беженцем или заявление о предоставлении временного убежища в Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Москве. Тогда

несовершеннолетняя беженка из Гвинеи в сопровождении адвоката, консультанта по миграционным вопросам Комитета и сотрудницы реабилитационного центра решила попробовать записаться на интервью. Служащая Управления, которая регистрирует посетителей, узнав, что у девушки после ее продолжительных мытарств и бегства от насилия на руках только копия паспорта, велела «выметаться» из офиса. После того как консультант Комитета «Гражданского содействия» указала, что согласно Административному регламенту Федеральной миграционной службы, *«основания для отказа в рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации отсутствуют»*, служащая Управления рассвирепела, начала кричать и вызвала наряд полиции. Только вмешательство адвоката помогло вернуть отобранные документы и выбраться из Управления (подробное описание этой истории см.: [здесь](#)).

Иногда напуганным беженцам приходится спасаться из того офиса миграционных служб, в который они несколько часов вошли в надежде на получение убежища. Так, в мае 2017 года, как раз тогда, когда отправка в суд из офиса Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Московской области только набирала обороты, туда попыталась обратиться семья из Афганистана (муж, жена и их трое детей). Семью встретил служащий Управления, который, взяв у них паспорта, ничего не объясняя, куда-то скрылся. Прождав несколько часов вместе с адвокатом Филиппом Шишовым, сотрудничающим с Комитетом «Гражданское содействие», беженцы, понимая, что никто их не примет, вынуждены были покинуть офис. Филиппу Шишову позже удалось выяснить, что служащие Управления хотели отправить семью в полицию для привлечения беженцев по всей той же статье 18.8 КоАП РФ, но в итоге, так как жертвы исчезли из офиса, отдали полицейским только паспорта. Обратившись в полицию, адвокат выяснил, что документы действительно там, но полицейские наотрез отказались их возвращать, сославшись на необходимость личного визита афганской семьи и привлечения их к административной ответственности. Филипп Шишов направил жалобы на действие/бездействие миграционных служащих и полицейских в МВД, Прокуратуру и во все тот же Люберецкий городской суд. Главное управление МВД России по Московской области открыто заявило, что *«оснований для освобождения от административной ответственности»* по статье 18.8, даже *«в случае обращения иностранного гражданина за предоставлением убежища, КоАП Российской Федерации не содержит»*. Вряд ли вызовет удивление то, что Люберецкий городской суд, который выполняет свою роль во взимании штрафов с беженцев, не нашел никаких нарушений в действиях работников миграционной службы и полицейских. Паспорта в конечном счете были возвращены, но беженцы до сих пор остаются без возможности подать ходатайство о признании их беженцами или заявление о предоставлении им временного убежища. Посмотрим, какое решение вынесет Московский областной суд.

Исходя из вышесказанного, позиция Комитета «Гражданское содействие» состоит в том, что штрафы и какие-либо иные санкции за незаконный въезд или пребывание в принципе не должны налагаться при обращении иностранных граждан с ходатайством о признании беженцем или заявлением о предоставлении временного убежища. А офисы миграционных служб не должны служить местом выявления

нарушителей правил въезда или пребывания среди тех, кто обратился к ним в поисках убежища.