

«ГРАЖДАНСКОЕ СОДЕЙСТВИЕ»

Региональная общественная благотворительная организация помощи
беженцам и мигрантам

Тел\Факс: (495)681-18-23; 681-15-32; 681-05-27; 681-09-54
Адрес: 129110, г.Москва, Олимпийский проспект, д.22
Эл. почта: ccaserver@mtu-net.ru, scan@refugee.ru
Сайт: www.refugee.ru
Приёмные дни: понедельник, среда с 10 до 20 ч.,
пятница с 10 до 17 ч.

ИНН / КПП: 7708037113 / 770701001
Корреспондентский счет: 30101810400000000225
Московский банк Сбербанка России ПАО г.Москва
ОГРН: 1027739104293
БИК: 044525225

Комитет по правам человека

Май 2020

Отдел соглашений по правам человека

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека

Доклад для Комитета ООН по правам человека,

подготовленный Комитетом «Гражданское содействие»,

по перечню вопросов и проблем, касающихся прав беженцев и мигрантов в России в рамках статей 6, 7 и 13 МПГПП (Международного пакта о гражданских и политических правах) в связи с рассмотрением 8-го периодического доклада Российской Федерации CCPR/C/RUS/8

Сессия 129

- 1.1. Региональная общественная благотворительная организация помощи беженцам и мигрантам «Гражданское содействие» (сокращенное название – Комитет «Гражданское содействие») осуществляет свою деятельность на некоммерческой основе и руководствуется принципом самоуправления. Наша миссия – помочь мигрантам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, защитить свои права на территории Российской Федерации и, в частности, в Москве.
- 1.2. Комитет добивается успеха в оказании помощи беженцам и мигрантам, ежедневно обращаясь в Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (бывшая Федеральная миграционная служба Российской Федерации), его региональные отделения, в суды и другие государственные учреждения. Мы также являемся исполнительным партнером УВКБ

ООН. В 1997 года наша организация получила паспорт благотворительной организации, выданный городским благотворительным советом при правительстве города Москвы. С 2009 года Комитет включен в реестр негосударственных некоммерческих организаций, взаимодействующих с органами исполнительной власти города Москвы (№09-0179 от 7 апреля 2009 года), а также в реестр благотворительных организаций города Москвы (№09-0179 / 09-0036 от 26.05.09 года). Комитет «Гражданское содействие» зарегистрирован в списке НКО, выступающих в качестве «иностранных агентов».

1.3. В настоящем документе содержится краткий обзор четырех важных тем, касающихся прав беженцев и мигрантов в России, которые мы хотели бы, чтобы Комитет ООН по правам человека направил российскому правительству для комментариев:

- 1) нарушение принципа невысылки, гарантированного статьей 13 МПГПП; поверхностное рассмотрение аргументов о риске жестокого обращения в случае выдачи/выдворения;
- 2) отсутствие доступа к процедуре предоставления убежища, тогда как свободный доступ к получению убежища является гарантией эффективной защиты от принудительного возвращения;
- 3) штрафы (привлечение к административной ответственности) при подаче заявления о предоставлении убежища и во время прохождения процедуры предоставления убежища;
- 4) отсутствие успеха в попытках усовершенствовать законодательство; неудачные законодательные поправки (инициативы).

Нарушение принципа невыдворения, гарантированного статьей 13 МПГПП

2.1. Основной нормой международного права беженцев является принцип невысылки, согласно которому «ни одно государство не должно высылать или возвращать беженца каким бы то ни было образом к границам территорий, где его жизнь или свобода подвергались бы угрозе по признаку расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений». Этот принцип нашел свое отражение и получил развитие в международном праве в области прав человека, став в настоящее время нормой обычного международного права. Данным принципом невысылки могут пользоваться не только беженцы, для которых принимающее государство признало факт преследования в стране его гражданской принадлежности, но также и лица, просящие убежища, поскольку их заявление может быть обоснованным. В своей правовой

практике комитет разработал концепцию обязательств по невысылке в соответствии с МПГПП.

2.2. Гарантии невысылки, предусмотренные российским законодательством, не в полной мере соответствуют требованиям статей 32 и 33 Конвенции 1951 года.

2.3. В России отсутствует единая правовая практика рассмотрения дел о высылке беженцев: она варьируется от региона к региону.

2.4. Как беженцы, находящиеся в России на незаконных основаниях, так и беженцы, находящиеся в России на законных основаниях, подвергаются риску принудительного возвращения.

2.5. На данный момент не существует точных данных о количестве беженцев, высланных из России, однако учитывая, что в стране находится большое их число, отсутствуют законодательные гарантии и зафиксировано достаточно случаев выдворения или попыток выдворения, известных НКО, предполагается, что масштабы вынужденной высылки беженцев должны быть значительными.

2.6. Значительное число решений Комитета содержит следующий вывод: если бы заявители подлежали выдаче запрашивающим странам, это было бы нарушением Статьи 7 МПГПП, поскольку национальным судам не удалось в должной мере изучить утверждения заявителей, например, о риске жестокого обращения.

2.7. Одним из самых громких дел является дело бывшего охранника президента западноафриканского государства Фого Ургу¹, которому грозила смертная казнь за помощь оппозиции своей страны и который был депортирован из России в июле 2019 года.

2.8. Комитет постоянно повторяет, что просьба к заявителю представить «неоспоримые» доказательства риска жестокого обращения в запрашивающей стране была бы равносильна просьбе доказать существование еще не свершившегося, т.е. будущего события, что сделать в принципе невозможно. Любое такое заявление всегда попадает под фактор случайности, т.к. событие может произойти, а может и не произойти в будущем. Следовательно, такие утверждения не могут быть доказаны так же, как прошлые события. От заявителя требуется только доказать, ссылаясь на конкретные факты, имеющие отношение к нему или к группе людей, к

¹ Имя изменено

которой он принадлежит, что существует высокая вероятность того, что с ним будут плохо обращаться.

2.9. Кроме того, решения миграционных органов и судов, по-видимому, придавали первостепенное значение тому факту, что заявитель слишком долго ждал, прежде чем подать заявление о предоставлении статуса беженца, или что он не смог обосновать свое заявление тем, что ему угрожает преследование по политическим или религиозным мотивам. Что касается первого пункта, то выводы национальных властей в отношении несвоевременного обращения за получением статуса беженца как таковые не могут служить опровержением в соответствии со статьей 7 МПГПП. Во-вторых, критерии, устанавливаемые для предоставления статуса беженца, не идентичны тем, которые используются для оценки риска при обращении, что противоречит статье 7 МПГПП.

2.10. На 1250-м заседании (март 2016 года) (DH) Комитет министров Совета Европы предложил властям представить обновленный план действий по таким вопросам, как отсутствие эффективной и тщательной проверки риска жестокого обращения, о котором сообщают заявители, и отсутствие эффективных средств правовой защиты в данном контексте из-за постоянного отказа национальных судов проводить такую проверку (нарушения статей 3 и 13). В последующих планах действий правительство, в частности, указало, что соответствующие законодательные инициативы (поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях и проект закона «О предоставлении убежища») эффективно решают указанную проблему. Однако это не совсем так. Конечно, эти законодательные инициативы (важный вопрос о задержке их принятия будет рассмотрен ниже) на самом деле запрещают высылку заявителя в страну, где ему угрожают пытки или казнь, но методология и подход к углубленному изучению соответствующих аргументов миграционными службами и судами в эти поправки совершенно не включены.

2.11. На 1280-м заседании (07-10 марта 2017 года) (DH) Комитет министров предложил властям представить более подробную информацию относительно этих проектов о внесении поправок, которые, как представляется, дополнительно уточнят и кодифицируют в законодательстве некоторые аспекты Постановления Пленума Верховного Суда № 11 от 2012 года. Депутаты отметили, что информация о дальнейшем развитии судебной практики в свете этих поправок, если они будут приняты, также будет

полезной. К сожалению, в недавнем Плане действий на 2019 год вообще нет информации по данному вопросу.

2.12. Мы считаем, что суды должны играть центральную роль в надзоре за такими высылками беженцев не только в законодательстве, но и на практике. Судебные органы должны в полной мере выполнять свою роль в санкционировании и пересмотре экстрадиции, депортации и содержания под стражей, ставить гарантии прав человека, в частности принцип невысылки, в центр своего процесса принятия решений и обеспечивать полный, объективный и оперативный пересмотр административных решений. До любой передачи беженцев судьи должны провести полную оценку риска нарушения прав человека, принимая во внимание обстоятельства каждого отдельного случая и опираясь на информацию о положении дел в области прав человека в стране. Ни при каких обстоятельствах судья не должен санкционировать передачу, если существует реальная опасность: 1) пыток или жестокого обращения; 2) отказа в праве на жизнь; 3) насильственного исчезновения; 4) отказа в праве на справедливое судебное разбирательство; или любого другого серьезного нарушения прав человека. Никакая передача не должна осуществляться до тех пор, пока решение не будет принято в самой высокой судебной инстанции.

Ограниченный доступ к процедуре предоставления убежища

3.1. Важно отметить, что нормами международного права не предусмотрено гарантированное право на получение убежища. Кроме того, в отличие от статьи 14 (1) Всеобщей Декларации Прав Человека, МПГПП не гарантирует право на убежище. Следовательно, обязанность невысылки, если в случае высылки нарушаются права человека, налагаемую на стран-участниц МПГПП, не следует путать с обязанностью предоставления убежища [которой нет]. В то время как Декларация запрещает государству возвращать лицо в страну, где ему грозит опасность, МПГПП закрепляет порядок действия государства, которое защищает лицо, предоставляя ему убежище на своей территории. Однако КПЧ связывает предоставление убежища со статьями 6, 7 и 13, рассматривая его как меру, гарантирующую эффективную защиту от принудительного возвращения. Поэтому комитет неоднократно требовал от государств-участников предоставить отдельным лицам доступ к процедурам предоставления убежища.

3.2. Практика деятельности Комитета позволяет сделать вывод о том, что его требования в отношении процедурных гарантий процедуры предоставления убежища вряд ли будут уступать гарантиям, предусмотренным в пункте 1

статьи 14. Принимая во внимание, что государства-участники обязаны обеспечивать осуществление прав, предусмотренных в статье 2 (1) МПГПП, было бы трудно понять, каким образом предвзятый подчиненный орган может обеспечить, чтобы права, предусмотренные статьями 6, 7 и 13, не были нарушены отказом в удовлетворении ходатайства о предоставлении убежища. В своих заключительных замечаниях по Латвии комитет прямо рассматривал процедуру предоставления убежища в качестве средства правовой защиты согласно статье 2 (3) против принудительного возвращения.

3.3. Просителю убежища должно быть предоставлено достаточное время для подачи своего заявления, а также обеспечен доступ к процедурам предоставления убежища. Комитет уже призвал Российскую Федерацию изменить свою административную практику, в соответствии с которой некоторым просителям убежища приходится ждать более двух лет, прежде чем они будут допущены к процедуре предоставления убежища. Однако никаких мер для улучшения ситуации предпринято не было.

3.4. Положения Федерального закона «О беженцах» и Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации от 07.11.2017 г. предусматривают безусловное право любого лица обратиться в миграционную службу с заявлением о предоставлении статуса беженца или временного убежища. Для получения соответствующего статуса требуется только национальный паспорт, его нотариально заверенный перевод и две фотографии. Казалось бы, нет никаких других условий или препятствий. Однако на самом деле заявители сталкиваются с рядом трудностей, которые они, будучи иностранцами, не владеющими русским языком и часто не имеющими документов на территории России, просто не в состоянии преодолеть.

3.5. Закон не предусматривает санкции за отказ заявителю убежища хотя бы в возможности подать заявление о признании его беженцем или ходатайство о предоставлении временного убежища.

3.6. Тем не менее отсутствие неограниченного доступа к процедуре предоставления убежища является одной из главных проблем системы предоставления убежища в России.

3.7. Почти каждый беженец, обратившийся за убежищем в миграционную службу Москвы и Московской области, сталкивается с препятствиями в доступе к этой процедуре. Характер этих проблем со временем изменился.

3.8. Перечень препятствий, ограничивающих доступ к процедуре, можно кратко изложить следующим образом:

- 1) Отказ в доступе к процедуре предоставления убежища. Например, отказ в регистрации нового претендента из-за «загруженности» или невозможности провести собеседование в определенный день. При этом заявителю не сообщают о другой возможной дате регистрации.
- 2) Отказ заявителю в проведении собеседования для получения статуса беженца, замена процедуры ходатайством о предоставлении временного убежища. В законе есть две параллельные юридические процедуры: человек имеет возможность подать заявление о предоставлении статуса беженца и временного убежища. Даже если заявитель выразил недвусмысленное желание подать документы специально для получения статуса беженца, его заявку все равно могут рассмотреть только для получения временного убежища, что является другой процедурой.
- 3) Консультации и намеренно неправильные рекомендации сотрудников миграционного управления.
- 4) Отказ из-за отсутствия паспорта.
- 5) Отказ в связи с отсутствием документов, подтверждающих законное право на пребывание на территории Российской Федерации.
- 6) Отказ с рекомендацией ходатайствовать о предоставлении убежища в других регионах.
- 7) Отказ из-за отсутствия документов, подтверждающих проживание в регионе.
- 8) Отказ в приеме представителя (адвоката или адвоката общественной организации).
- 9) Отказ в приеме переводчика. Иногда адвокат приводит квалифицированного переводчика, и иногда бывают ситуации, когда такого переводчика допускают, а иногда нет, ссылаясь на его «предвзятость». Однако миграционные службы не предоставляют вместо этого переводчика со своей стороны.
- 10) Отказ в приеме заявителя из-за «отсутствия доказательств» возможного жестокого обращения в случае, когда дело доходит до высылки. Хотя закон это запрещает, но во время первоначальной регистрации лица сотрудники миграционных служб начинают требовать подтверждения угроз, в связи с которыми возвращение заявителя на родину не представляется возможным.

- 11) Отказы в приеме заявлений о продлении временного убежища.
- 12) Отказ в приеме повторных ходатайств о предоставлении убежища.
- 13) Задержание в момент обращения за убежищем.
- 14) Доступ к процедуре подачи заявления о предоставлении убежища в пограничном пункте пропуска.
- 15) Оскорбительное, грубое поведение сотрудников, носящее дискриминационный характер, при работе с просителями убежища.

3.9. Опыт работы нашей организации позволяет сделать неутешительный вывод о том, что процессуальные гарантии в случаях обращения за получением статуса беженца или временного убежища стали менее эффективными в связи с проведенной реформой 2016 года.

3.10. Ситуация с доступом к процедуре предоставления убежища в других регионах России не лучше.

3.11. Во многих территориальных органах УВМ России систематически нарушаются права беженцев на доступ к процедуре предоставления убежища. Это свидетельствует о неисполнении Российской Федерацией обязательств, принятых при подписании Конвенции 1951 года.

3.12. Серьезным препятствием для реализации права на получение убежища в Российской Федерации является отсутствие доступа к информации для иностранных граждан о том, каким образом может быть запрошено убежище.

3.13. Очереди и необоснованные отказы создают препятствия в получении доступа к процедуре предоставления убежища за пределами территориальных органов УВМ России. Имеются случаи задержания и депортации беженцев во время подачи ходатайства о предоставлении убежища, которые являются грубым нарушением принципа невысылки.

3.14. На пограничных пунктах пропуска нарушается право доступа к процессу предоставления убежища в связи с неисполнением сотрудниками Пограничного управления ФСБ России п. 3 ч.1 ст. 4 и ч. 4 ст. 4 Закона «О беженцах» требований о приеме и передаче заявлений о предоставлении убежища в органы УВМ России». Это также ведет к нарушению принципа невысылки.

3.15. В местах лишения свободы право на доступ к процедуре предоставления убежища нарушается из-за отказа администрации передать заявления о намерении обратиться за убежищем в соответствующие подразделения территориальных органов УВМ России. Также наблюдается

несвоевременная реакция на эти заявления руководством ведомств и отсутствие взаимодействия между УВМ России и службой судебных приставов с целью прекращения исполнения решений о депортации в отношении лиц, обратившихся с ходатайствами о предоставлении убежища.

3.16. Удовлетворяя обращения отдельных лиц в связи с их отказами в допуске к процедуре предоставления убежища, российское миграционное ведомство не принимает действенных мер по прекращению подобных нарушений прав, что позволяет сделать вывод о том, что первоначальное ограничение доступа к процедуре санкционировано российским миграционным ведомством.

Рекомендации для Главного управления по вопросам миграции России:

3.17. Сделать доступной информацию о порядке предоставления убежища и телефонных номеров подразделений территориальных органов Главного управления по вопросам миграции России, ответственных за работу с беженцами на английском, французском и арабском языках (при необходимости и на других языках) в местах прибытия в Российскую Федерацию (аэропорты, вокзалы, пограничные пункты пропуска).

3.18. Принять действенные меры по прекращению систематических нарушений права на доступ к процедуре предоставления убежища в территориальных органах главного миграционного управления, о которых неоднократно сообщалось:

- добиться обязательного соблюдения пунктов 11, 43, 44 Административного регламента о приеме заявлений о предоставлении убежища в день подачи заявления или иной согласованный с заявителем день во избежание формирования очереди.
- исключить факты консультаций некомпетентными сотрудниками и необоснованных отказов в приеме лицам, ищущим убежища: обязать сотрудников территориальных органов вести все общение с посетителями только на рабочем месте, представляться посетителям, при необходимости привлекать переводчика, вести электронную базу данных консультаций и записывать рекомендации, данных посетителю, распечатывать документ с предоставленными рекомендациями и предоставлять посетителю подписанную копию этого документа.
- категорически исключить факты задержания лиц, ищущих убежища, на стадии обращения с заявлением о предоставлении убежища в территориальные органы Главного управления по вопросам миграции России: направить в территориальные органы специальное разъяснение по данному вопросу и привлечь к дисциплинарной ответственности

сотрудников и руководителей территориальных органов, допустивших такие нарушения.

- принять реальные меры по устранению коррупции в территориальных органах главного миграционного управления: вести аудио- и видеозаписи консультаций с посетителями, в качестве ответа на все обращения о вымогательстве провести серьезные функциональные аудиторские проверки путем проведения конфиденциальных опросов лиц, ставших объектами вымогательства, и предоставления им гарантий защиты от преследования со стороны вымогателей.

3.19. Принять меры по реализации права на доступ к процедуре предоставления убежища из мест лишения свободы:

- обязать руководителей ЦУВСИГ принимать заявления о намерении ходатайствовать о предоставлении убежища от иностранных граждан, содержащихся в ВУВСИГ, и незамедлительно передавать их руководителям территориальных органов Главного миграционного управления, незамедлительно направлять экспертов в следственные изоляторы и ЦУВСИГ для приема заявлений о предоставлении убежища.
- установить отношения между территориальными органами Главного управления по вопросам миграции России и службой судебных приставов в целях прекращения принудительной депортации лиц, обратившихся за убежищем.

3.20. Принять меры по реализации права на доступ к убежищу на границе:

- наладить взаимодействие с сотрудниками пограничного контроля ФСБ России по вопросам приема заявлений о предоставлении убежища (в любой форме) от беженцев, находящихся в транзитной зоне,
- после получения заявления о намерении ходатайствовать о предоставлении убежища из пограничного пункта пропуска немедленно направить эксперта главного миграционного управления в транзитную зону для принятия ходатайства о предоставлении убежища,
- при невыполнении сотрудниками пограничного контроля своей обязанности принять и передать заявление о предоставлении убежища в органы Главного миграционного управления, направить эксперта в транзитную зону на основании информации о заявителях убежища, поступающей из других источников (УВКБ ООН, НПО, родственники и знакомые).

Штрафы во время процедуры предоставления убежища

4.1. В последние годы Комитет регулярно сталкивался с инцидентами, когда люди, обратившиеся за убежищем в миграционные службы города Москвы и Московской области, задерживались полицией прямо перед рассмотрением их дела. Обычно сотрудники миграционной службы вызывают своих коллег из полиции для предъявления заявителям обвинений по статье 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда или проживания»). После чего полиция доставляет лицо, ищущее убежища в России, которое часто не говорит или плохо говорит по-русски, непосредственно из офисов миграционных служб в полицейский участок, где в отношении заявителя возбуждается административное дело. Затем проситель убежища направляется в суд, где на основании стандартного образца выносится решение о наложении штрафа, а иногда, если дело рассматривается в городе Москве, – постановление о выдворении. Но если заявитель не был депортирован, он или она могут повторно обратиться в миграционные службы, где сотрудники более не препятствуют подаче заявления. Но лишь после предоставления доказательств о наличии факта угрозы жизни в стране, откуда бежал заявитель, и уплаты штрафа ему назначают встречу, во время которой его заявление будет рассмотрено.

4.2. Распространенность этой практики подтверждается анализом судебных решений, размещенных на официальных сайтах Люберецкого городского суда Московской области и Измайловского районного суда Москвы. Штраф обычно составлял 5000 рублей.

4.3. Привлечение лиц, подавших заявление на убежище, к административной ответственности и штрафам за нарушение миграционных правил противоречит статье 31 Конвенции ООН о статусе беженцев. Это также является нарушением юридических процедур, оказывает негативное психологическое воздействие и, если беженцы не имеют средств для оплаты штрафа, может лишить их права на убежище и ухудшить их и без того трудные материальные обстоятельства.

4.4. Комитет придерживается позиции, что штрафы за просроченные визы не должны налагаться на лиц, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или временного убежища. Органы миграционной службы не являются местом расследования нарушений законов о въезде и пребывании в стране лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища.

Неспособность усовершенствовать законодательный орган; неудачные поправки

5.1. Подготовлены поправки в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации:

5.2. 29 декабря 2016 Правительством на рассмотрение в Государственную Думу был внесен проект поправок в часть Уголовно-процессуального кодекса (далее УПК), касающуюся процедуры выдачи. Поправки предусматривают, в частности, что лицо, в отношении которого запрашивается экстрадиция, имеет те же процессуальные права в отношении всех процедур, касающихся меры пресечения, что и другие подозреваемые и обвиняемые. Кроме того, в проекте поправок содержатся положения, запрещающие выдачу в случае опасности того, что лицо, подлежащее депортации, будет подвергнуто различным формам жестокого обращения в запрашивающем государстве.

5.3. Два года назад на 1280-м заседании (07-10 марта 2017 года) (ДН) Комитет министров Совета Европы с интересом принял к сведению эти проекты поправок. Депутаты отметили, что было бы полезно получить информацию о ходе принятия этих поправок.

5.4. Однако, по мнению Комитета Министров Совета Европы, в отношении процедуры осталось еще некоторая неопределенность, которую должен иметь в виду прокурор: «при каких условиях, в течение какого срока и прокурором какого уровня и территориальной принадлежности должен рассматриваться вопрос о задержании». Необходимо разъяснить, каким образом предлагаемые поправки или другие предусмотренные или принятые меры устраняют этот недостаток. Кроме того, депутаты подчеркнули тот факт, что в проекте поправок не затрагиваются вопросы несообщаемого и произвольного ареста, а также содержания под стражей сверх установленных национальным законодательством сроков. Требовалась информация о планируемых или принимаемых мерах по устранению этих нарушений.

5.5. Что касается вопросов, связанных с п. 4 ст. 5, то Комитет Министров СЕ отметил, что эти проекты поправок не предусматривают права лица, задержанного до выдачи, инициировать судебный пересмотр его содержания под стражей на основании новых обстоятельств. Другой вариант, принятый судом, – автоматический периодический судебный пересмотр оснований для содержания под стражей «через разумные промежутки времени» (гарантирующий принятие решений в течение примерно одного месяца) – также не был включен в проект поправок. Это было одним из ключевых источников беспокойства, поскольку действующий закон, по-видимому,

предусматривает только автоматический судебный пересмотр либо по истечении первых двух месяцев, если задержание было предписано прокурором, либо один раз в шесть месяцев, если оно было предписано судом. Кроме того, в проекте поправок не содержалось ничего, что гарантировало бы быстрое судебное рассмотрение апелляций на постановление о задержании или продлении срока содержания под стражей, включая рассмотрение аргументов заявителей. Таким образом, депутатам также требовалась информация о планируемых или принятых мерах по устранению этих недостатков.

5.6. Никаких комментариев в отношении указанных пробелов в законодательстве на 2019 год от российских властей не поступало. Это неудивительно, ведь уже почти два с половиной года этот законопроект никак не может быть принят. Учитывая те темпы, которые развивает Государственная Дума при принятии ряда других законопроектов, эта задержка вызывает обоснованные вопросы.

5.7. Законопроект был рассмотрен Государственной Думой в первом чтении 16 июня 2017 года. Согласно стенограмме слушаний, выступавшие подчеркнули, что это «очень важная правозащитная инициатива». Было также отмечено, что ко второму чтению необходимо урегулировать только три темы, которые казались второстепенными (вопросы амнистии, несовершеннолетних и пожилых людей). В первом чтении законопроект был принят единогласно. При этом срок представления поправок был установлен в тридцать дней со дня принятия решения, то есть до 16 июля 2017 года. Однако то, что произошло в последующие почти два года, остается для нас загадкой. Российские власти также хранили молчание в плане действий на 2019 год. В этой связи на данный момент представляется бессмысленным критиковать содержание предлагаемых поправок за их несоответствие позиции суда и КМ СЕ (Комитет Министров СЕ).

5.8. Отметим только одно. В своем решении «Ефимова против России» (№39786/09, 19 февраля 2013 г., пар. 301-308) суд разъяснил, что статья 125 УПК не удовлетворяет одному из ключевых требований, касающихся пересмотра в соответствии со статьей 5(4), как это установлено в его прецедентном праве, поэтому суд по пересмотру должен обладать компетенцией, чтобы выносить постановление об освобождении задержанного. Тем не менее, именно на эту статью 125 Правительство опирается как в данном законопроекте, так и в директивном Постановлении № 1 Верховного Суда РФ. Мы опасаемся, что даже если поправки к УПК

будут приняты, этот проект будет мертворожденным, а выявление судом типичных нарушений Конвенции будет продолжаться.

5.9. Предлагаемые изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях:

5.10. Не вдаваясь в анализ текста подготовленных поправок по существу, отметим, что соответствующий законопроект № 306915-7 был рассмотрен Государственной Думой в первом чтении 21 декабря 2017 года. Данная инициатива подготовлена в целях реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2017 года № 14-П, которым федеральному законодателю предписано незамедлительно внести изменения в Кодекс для обеспечения эффективного судебного контроля за сроками содержания в специальных учреждениях лиц без гражданства, подлежащих высылке.

5.11. Согласно презентации, сделанной разработчиками проекта в Госдуме, документ прошел все необходимые согласования, а в случае принятия не потребует средств из федерального бюджета на его реализацию. Согласно стенограмме думских слушаний, за принятие законопроекта в первом чтении проголосовали 369 человек, против – 18, один человек воздержался. При этом Дума приняла решение внести поправки в законопроект в течение тридцати дней со дня принятия соответствующего постановления, то есть до 19 января 2018 года.

5.12. Однако больше нет открытой информации о том, что произошло с этим проектом в течение следующих 14 месяцев. Как и в случае с поправками в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, мы считаем необходимым дать этому обстоятельству соответствующую критическую оценку.

5.13. Законопроект «о предоставлении убежища»:

5.14. В вопросе автоматического приостановления исполнения решений о выдаче (высылке) правительство в значительной степени опиралось на проект Федерального закона «О предоставлении убежища в Российской Федерации». В частности, правительство указало, что крайний срок подготовки законопроекта – первая половина 2020 года.

5.15. Однако немаловажно отметить, что власти умалчивают о долгой истории работы над этим законопроектом, которая, похоже, никогда не будет завершена. Проект был подготовлен весной 2014 года. По данным открытых источников, с 14 по 29 мая 2014 года проект являлся объектом общественного обсуждения на специальном правительственном сайте, с 29

мая 2014 года по 4 июня 2014 года он успешно прошел независимую антикоррупционную экспертизу. Таким образом, к лету 2014 года соответствующий текст, по сути, уже был готов к внесению в парламент.

5.16. Однако компетентные органы постоянно откладывают даже этот первый шаг. Следует отметить, что на протяжении многих лет координационным органом, формируемым для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти по реализации Государственной миграционной политики, является правительственная комиссия по миграционной политике.

5.17. К сожалению, мы должны подчеркнуть, что ситуация с законом «О предоставлении убежища» остается нерешенной. В связи с вышеизложенным мы предлагаем Комитету по правам человека с глубокой озабоченностью рассмотреть данную не меняющуюся уже как 4 года ситуацию с принятием закона, который даже не внесен в Государственную Думу, и настоятельно предлагаем сделать запрос о его скорейшем принятии.

5.18. Принятие иных правовых актов:

5.19. В этой связи власти в основном ссылались на Постановление Пленума Верховного Суда № 11 от 2012 года, которое, по их мнению, значительно улучшило практику работы правоохранительных органов и устранило любую неопределенность в правовой базе.

5.20. Действительно, постановление № 11 от 14 июня 2012 года, предписывающее судьям тщательно оценивать доводы лиц, разыскиваемых для экстрадиции, «с учетом всех имеющихся доказательств», включая доклады структур ООН о ситуации в запрашивающем государстве, вселило надежду на то, что российские суды смогут начать должным образом оценивать риск применения пыток или иного жестокого обращения в ходе слушаний по экстрадиции. Однако, по сведениям адвокатов, на практике суды эти указания не выполнили.

5.21. Кроме того, эффективность положений Постановления Пленума существенно ограничена, поскольку оно распространяется только на судебные органы, но не является обязательным для прокуроров, полиции, миграционных и пенитенциарных служб, главным образом ответственных за выдачу, предоставление убежища и рассмотрение дел беженцев. Кроме того, постановление касается только процедур экстрадиции и не обязывает суд рассматривать риски жестокого обращения в рамках процедуры административной высылки или в ходе судебных разбирательств, связанных

с предоставлением убежища/статуса беженца. Поэтому применение резолюции резко ограничено.

Приложение:

[Россия как страна убежища](#), доклад о выполнении Российской Федерацией Конвенции 1951 года о статусе беженцев, Е. Ю. Буртина, Е. Ю. Коростелева, В. И. Симонов, Москва, 2015 г.

Светлана Ганнушкина,
Руководитель Сети «Миграция и право» Правозащитного центра «Мемориал»,
Председатель Комитета «Гражданское содействие»