

**Освобождение мигрантов из ЦВСИГ –
центров временного содержания иностранных граждан
во время пандемии CoViD-19**

С конца марта 2020 г. в связи с пандемией CoViD-19 Россия, как и многие другие государства, закрыла свои границы. В разных регионах страны остались в состоянии неопределенности сотни тысяч трудовых мигрантов. Большинство из них потеряли работу, а вместе с ней и возможность не только помогать своим семьям, оставшимся на родине, но и обеспечивать самих себя.

Пытаясь выехать за пределы России, они скапливались в аэропортах и на границах. Правительства принимали некоторые меры к тому, чтобы вывести своих граждан, присылали за ними самолеты. Многие граждане застряли в аэропорту, поскольку Россия не впускала их на свою территорию, юристы Сети помогали в аэропорту «Пулково» (Санкт-Петербург) и Шереметьево (Москва) вернуться в страну исхода или получить разрешение на въезд в Россию при наличии близких родственников. В течение первого месяца аэропорты были более или менее разгружены.

На границе с Казахстаном в Оренбургской, Самарской областях скопились тысячи граждан Узбекистана, которых Казахстан не пропускал на свою территорию из опасения инфекции. Российские неправительственные организации, в частности юристы Сети, помогали людям, застрявшим в импровизированном лагере на границе. Постепенно эта проблема была в большой степени решена.

В самом трудном положении оказались мигранты (иностранцы граждане и лица без гражданства), которые находились в специальных Центрах временного содержания иностранных граждан – ЦВСИГ – высылки на родину.

В связи с пандемией во многих случаях из-за закрытия границ высылку невозможно было осуществить. При этом в ЦВСИГ, где чрезвычайно сложно соблюдать санитарные нормы, возникает опасность заражения мигрантов и распространения инфекции за пределы центров через обслуживающий их персонал.

ЦВСИГ не укомплектованы старшим медицинским персоналом, медицинскую помощь оказывают фельдшеры. При этом никаких специфических средств диагностики и исследования органов дыхания в центрах нет.

Со слов, содержащихся в ЦВСИГ лиц, требования социального дистанцирования и применения средств индивидуальной защиты ими не соблюдаются. Несмотря на то, что с самого начала ограничительных мер в ЦВСИГ запрещены свидания с родственниками, остается риск заражения содержащихся там лиц от сотрудников центров. В некоторых регионах, например, в Санкт-Петербурге были запрещены встречи и с адвокатами, что также усложнило получение квалифицированной юридической помощи.

В ЦВС содержатся три категории лишенных свободы до высылки иностранных граждан.

Основную группу составляют наказанные за административное правонарушение, главным образом, порядка пребывания или трудовой деятельности на территории РФ (статьи 18.8 и 18.10 КоАП). Решение о наказании и помещении их под стражу принимает суд, однако срок содержания в ЦВСИГ не указывается, а периодический судебный контроль над основаниями и сроками содержания отсутствует, несмотря на практику ЕСПЧ и позицию Конституционного Суда РФ.

Вторая группа – депортируемые. Суды помещают их в ЦВСИГ по ходатайству миграционных органов. Обычно это иностранцы, отбывшие наказание по уголовному обвинению и в отношении которых принято решение о нежелательности и депортации. Когда срок тюремного заключения заканчивается, их не выпускают на свободу, а снова отправляют под стражу в депортационные центры в обеспечение депортации.

Решение о депортации выносится территориальным миграционным органом почти автоматически – на основании документов из иных государственных органов, главным образом из ФСИН. Далее, согласно статье 266 КАС РФ, тот же орган обращается в суд с административным иском о помещении депортируемого в ЦВСИГ. Суд, как правило, снова удовлетворяет такие ходатайства миграционного органа и продлевает срок еще на 120 суток.

Отбывшего наказание осужденного задерживают на пороге колонии и везут напрямиком в ЦВСИГ для депортации. Крайне редко их выпускают на

свободу, даже если в России у них есть семья. Некоторые из депортируемых утверждают, что на зоне условия жизни лучше, чем в депортационных центрах.

Третью группу составляют ожидающие реадмиссии – иностранные граждане, которых по международному соглашению готова принять страна исхода при наличии Соглашения о реадмиссии или другая страна. Например, это происходит в том случае, когда беженцы приехали не сразу в страну, где обратились за убежищем, а проехали через третью страну, где могли попросить защиты. Их немного и для них есть в некоторых регионах отдельные центры. Содержание под стражей ожидающих реадмиссии подчиняется тем же правилам, что и содержание депортируемых.

Как положительное обстоятельство надо отметить, что ожидающие депортации и реадмиссии помещаются в ЦВСИГ не более чем на 120 суток, по истечении которых миграционный орган снова должен обратиться в суд теперь уже о продлении срока пребывания депортируемого в ЦВСИГ. Суд снова почти всегда соглашается с миграционным органом. Лишь в редких случаях у адвокатов все же получается убедить судью принять решение о прекращении содержания под стражей, если страна исхода отказывается принять его на свою территорию.

Так или иначе, периодический судебный контроль, направленный на проверку обоснованности и законности продления срока содержания в целях депортации и реадмиссии представляет собой безусловное преимущество по сравнению с процедурой выдворения.

Отсутствие судебного контроля содержания под стражей лиц, ожидающих выдворения, отметил Конституционный суд России в постановлении по делу Мсхиладзе. Однако до сих пор в законодательство не внесены соответствующие изменения.

31 марта 2020 года с призывом в связи с пандемией CoViD-19 освободить из-под стражи мигрантов и беженцев выступили Управление верховного комиссара ООН по правам человека, Международная организация по миграции и Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев (<https://tass.ru/obschestvo/8129025>), а также Всемирная организация здравоохранения.

В заявлении ООН говорится: «В этот критический момент мы все должны объединиться вокруг общей цели - борьбы со смертоносным вирусом».

Аналогичное обращение подписали многие НКО, в том числе и наша организация, в результате удалось эту проблему широко осветить в СМИ и поднять общественную дискуссию о необходимости освобождения мигрантов при невозможности их возвращения.

23 апреля началась работа 49-го полугодового семинара Сети «Миграция и Право» Правозащитного центра «Мемориал». Впервые за 25 лет семинар проходил в форме видеоконференции Zoom. Участники Сети обсудили проблемы содержания и освобождения лиц, содержащихся в ЦВСИГе в связи с новым режимом самоизоляции. Юристы поделились опытом и механизмами освобождения мигрантов из ЦВСИГ.

Практика в разных регионах оказалась различной. В ряде субъектов РФ руководители центров сами обращались к юристам с просьбой помочь тем иностранным гражданам, по которым принято судебное решение о выдворении, подать в суд заявление о прекращении содержания под стражей. Этот подход наиболее логичен. Поскольку помещение в ЦВСИГ – обеспечительная мера основного наказания – выдворения, и если осуществить выдворение невозможно, обеспечительная мера утрачивает смысл и должна быть отменена. В то же время, освобождение проходило исключительно по заявлению иностранных граждан, имеющих жилое помещение в собственности или знакомых, готовых их принять, а также имеющих супругов и детей – граждан России. Такими делами и занимались юристы Сети.

В целом судебная практика по этим делам оказалась крайне неоднородной.

После апрельской встречи юристы активизировали свою работу по освобождению из ЦВСИГ и провели еще два совещания по результатам своей работы. Они оказались довольно впечатляющими – каких нам не удавалось достигать в довирусное время.

В то же время, необходимо отметить, что государством были приложены большие усилия к тому, чтобы организовать возвращение обитателей центров домой. Это показывают данные, приведенные в помещенной ниже таблице. В этом также участвовали юристы Сети и региональные уполномоченные по правам человека.

Пред лицом общего врага CoViD-19 люди и власти проявили определенную солидарность.

Юристы, часто совместно с региональными уполномоченными по правам человека, провели консультации с руководителями центров. В срочном порядке региональными судами был рассмотрен ряд дел, в результате чего многие заявители смогли выйти из центров и продолжить соблюдение режима самоизоляции в домашних условиях. В апреле и мае суды принимали документы по электронной почте и рассматривали дела в кратчайшие сроки. Сотрудничество с уполномоченными и поддержка миграционных органов сделала возможным освобождение людей во многих регионах – в Республике Татарстан, в Ставропольском крае, Ростовской, Свердловской, Тамбовской, Смоленской, Самарской, Волгоградской областях. Показательна статистика в Тамбове: на начало апреля в центре ожидало выдворения 14 человек, к концу июня при содействии адвоката Сети 17 заявителей были освобождены и смогли соединиться со своими близкими.

18.04.2020 г. Президент Российской Федерации подписал Указ № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (CoViD-19)». Согласно Указу *«в период с 15 марта по 15 июня 2020 г. (на настоящее время период продлен до 15 сентября) включительно... в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства не принимаются решения о нежелательности их пребывания (проживания), об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации или передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, решения о лишении статуса беженца, временного убежища, об аннулировании ранее выданных виз, разрешений на работу, патентов, разрешений на временное проживание, видов на жительство, свидетельств участника Государственной программы»*. Таким образом, указ имеет ретроактивное действие и распространяется на правоотношения с 15 марта 2020 г. Благодаря этому документу у юристов появилась возможность обжаловать постановления о выдворении, принятые в период с 15.03.2020 г., т. е. за месяц до издания Указа.

Итак, с 15 марта по 15 сентября 2020 г. действует мораторий на принятие решений о выдворении, депортации, реадмиссии.

Указ № 274 побудил руководство миграционных управлений МВД во многих областях принимать еще более активные меры по отправке

иностранных граждан, содержащихся в ЦВСИГ, на родину. Это известие быстро разнеслось по центрам. Однако организация отправки – обязанность сотрудников Службы судебных приставов, которые не всегда оказывались достаточно расторопными даже в тех случаях, когда мигранты были готовы выехать на родину за свой счет. В связи с этим в ЦВСИГ Смоленской области 20 человек объявили, что начинают голодовку. Юристу Сети, немедленно приехавшему в центр, удалось несколько погасить возмущение. По инциденту была проведена прокурорская проверка.

Однако не все судьи руководствовались в своих решениях этим указом президента. Особенно в начале его действия было много случаев, когда судьи отказывали в заявлении об освобождении, мотивируя свое решение тем, что уровень Указа ниже Закона, который не дает им оснований для освобождения из-под стражи иностранных граждан, нарушивших порядок пребывания на территории Российской Федерации. Такая правовая позиция может показаться вполне резонной. Однако судья всегда может смягчить положение подсудимого, и, тем более, привлекаемого к административной ответственности, учитывая особые обстоятельства. Указ Президента, очевидно, учитывает эти обстоятельства и может служить для судьи, по крайней мере, «мнением эксперта высокого уровня».

Более того, в некоторых регионах, например, в Санкт-Петербурге и Оренбурге, Управления по вопросам миграции продолжают выносить решения о депортации и обращаться в суд с ходатайством о помещении лиц в ЦВСИГ. Суд такие ходатайства удовлетворяет.

Юристы Сети обжалуют такие решения суда. В настоящее время часть исков находятся на рассмотрении, по многим уже приняты положительные решения, однако в Санкт-Петербурге есть уже и отказ в удовлетворении такой жалобы.

В результате с учетом расширяющейся положительной практики в разных регионах, судьи стали более активно выносить положительные решения по освобождению людей из ЦВСИГ, основываясь на Указе Президента и используя механизм Конституционного Суда РФ «по делу Мсхиладзе». Во всяком случае, этого удастся добиться во второй инстанции. Однако следует отметить, что автоматического освобождения не происходит, поскольку для выдвигаемых периодически судебный контроль их пребывания под стражей отсутствует, т. е. для рассмотрения дела об освобождении в суде необходимо обращение самого заявителя или его защитника.

Например, в Саратове таких освобождений на середину июня – 6 из 13, в Смоленске – все 4 из 4, в Ростове – 3 из 8, по одному во Владивостоке и Екатеринбурге, в Санкт-Петербурге – 7.

Освобождения из ЦВСИГ происходили и на других основаниях. Так, в Иванове трое сирийцев были освобождены, поскольку Европейский Суд по правам человека запретил их высылку, применив Правило 39 своего регламента.

Кроме того, постепенно суды привыкают использовать механизм Постановления Конституционного суда России по делу Мсхиладзе (14-П 23 мая 2017 года), в котором суд признает, что *«действующее правовое регулирования не позволяет разрешить в судебном порядке вопрос о правомерности дальнейшего содержания лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии на момент рассмотрения данного вопроса фактической возможности исполнения постановления об административном выдворении этого лица за пределы Российской Федерации»*.

Изменения в законодательство до сих пор не внесены. Однако Конституционный суд постановил, что *«впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений, ... лицам без гражданства, помещенным ... в специальные учреждения, при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии фактической возможности их выдворения, во всяком случае по истечении трех месяцев со дня принятия постановления о назначении такого наказания, должно быть предоставлено право на обращение в суд с заявлением о проверке законности и обоснованности дальнейшего содержания в соответствующем специальном учреждении»*.

Несмотря на то, что в рассмотренном Конституционным судом деле речь шла о лице без гражданства, так называемый механизм Мсхиладзе в ряде случаев применялся и для других категорий мигрантов, в первую очередь для беженцев и выходцев из Донецкой и Луганской области Украины, которым Украина отказала в выдаче свидетельство на возвращение.

Из изложенного не следует, что проблемы содержания иностранных граждан под стражей легко решаются. В первую очередь это касается городов федерального значения: Москвы и Санкт-Петербурга. Центры были переполнены. Так, в петербургском Красном селе в ЦВСИГ, рассчитанном на 365 человек, до закрытия границ содержались 445. В Москве и области на свободу выходят исключительно те немногие, у кого заканчивается срок возможного исполнения административного наказания – 2 года. Ни одного освобожденного иным способом в Московском регионе до сих пор нет. В Петербурге по причине режима самоизоляции заявления об освобождении, поданные во второй половине марта, не рассматривались вплоть до начала июня. Но сейчас ситуация сдвинулась – усилиями юристов Сети освобождены 9 человек.

При этом, как сообщают юристы Сети, в некоторых регионах, например, в Пензе, административно выдворяемый в ЦВСИГ помещать прекратили вовсе. Суды принимают решения о штрафе без выдворения.

В то же время, в ЦВСИГ по-прежнему направляют на депортацию тех, кто отбыл наказание в пенитенциарной системе. Теоретически, сотрудники системы наказания обязаны заранее запросить страну гражданства осужденного и подготовить его документы к высылке на родину. Однако этот порядок редко соблюдается, и люди надолго застревают в новом месте заключения. Кроме того, в отношении бывших граждан Советского Союза часто сложно определить наличие какого-либо гражданства. Государства не хотят принимать и не признают своих оступившихся граждан. Многие утратили свои документы и остались лицами без гражданства, долгие годы прожив в России и не озаботившись получением российского паспорта. Всех их из колоний свозят в ЦВСИГ. В редких случаях удается добиться их освобождения, хотя механизм Мсхиладзе должен действовать, по меньшей мере, в отношении всех лиц без гражданства.

Имеет место и еще одна дополнительная проблема: совместное содержание в некоторых ЦВСИГ административно наказанных и депортируемых после отбытия наказания за уголовное преступление.

Такое положение привело, например, в ЦВСИГ Краснодарского края, к возникновению отношений тюремного характера: создается «общак», возникает иерархия. При этом правонарушители оказываются внизу иерархии и подвергаются давлению со стороны депортируемых. По информации юриста Сети, выдворяемых заставляют за счет собственных средств и средств родственников производить ремонт помещений ЦВСИГ,

менять сантехнику, красить стены, покупать плинтуса и т. п. В результате по сведениям осведомленного источника из центра в Гулькевичах было совершено несколько побегов.

В Брянской области в связи с ремонтом одного из зданий для ожидающих высылки выдворяемых и депортируемых объединили. Это сразу привело к проблемам, нарушители КоАП в знак протеста заявили о начале голодовки. Однако руководители ЦВСИГ быстро признали свою ошибку и расселили эти две категории в разные помещения.

Эта проблема лежит в области прав человека и заслуживает отдельного внимания уполномоченных по правам человека РФ и Краснодарского края. Решить ее можно единственным способом – раздельным содержанием этих групп. Именно так и сделано в некоторых регионах, в частности, в Санкт-Петербурге.

Не улучшилась за время карантина ситуация в ЦВСИГ Тверской области. Адвокат тверского пункта Сети сообщает, что в центр продолжали помещать людей и во время карантина, увеличив численность находящихся в закрытом учреждении до 100 человек. В целом, юристами многих пунктов было отмечено, что, если людей на выдворение помещать в центр на время карантина перестали, то депортируемых привозили постоянно. Более того, адвокат в Волгограде отмечал, что даже при наличии заболеваний коронавирусом, выявленным в колонии, находящейся неподалеку от города, из неё привозили людей, которых планировалось в неопределенное время депортировать.

Информация об освобождениях из ЦВСИГ в регионах России представлена в приведенной ниже таблице. Данные собраны участниками Сети и различны не только количественно, но зависят и от уровня сотрудничества с руководством центров. Поэтому не все позиции таблицы заполнены. Большинство покинувших ЦВСИГ были отправлены на родину. Юристы Сети «Миграция и Право» помогали и тем, кто хотел вернуться домой. Однако в последних двух колонках таблицы указаны дела только тех иностранных граждан и лиц без гражданства, которые имели основания остаться в России.

Приложение. Расшифровка обсуждения темы: «Правовые проблемы и возможности освобождения лиц, содержащихся в ЦВСИГ, в период коронавирусной инфекции» на 49-м семинаре Сети «Миграция и Право».

Освобождение из ЦВСИГ за апрель – июль 2020 года

	Место расположения ЦВСИГ	Число лиц в ЦВС апрель (выдв/деп)	Освобожден ы из центра (всего)	Выдворение	Депортация и реадмиссия	С нашим участием	Число лиц, с которыми проводила сь работа
ВСЕГО, исходя из сведений, которые удалось получить		2781 чел.	1357 чел.	1248 чел.	109 чел.	123 чел.	253 чел
1	Амурская обл.	24	16	15	1	3	8
2	Брянская обл.	24 (16/8)	5	1	4	0	5
3	Волгоградская обл.	62	12	7	5	2	5
4	Воронежская обл.	37	21	14	7	1	3
5	Ивановская обл.	27	3	3	0	3	8
6	Калмыкия	Нет инф.	Нет инф.	Нет инф.	Нет инф.	1	1
7	Краснодарский край	214 (174/40)	37	37	0	2	6
8	Москва и Моск. обл.	940 (930/10)	783	782	1	0	7
9	Оренбургская обл.	37 (27/10)	21	12	9	0	0
10	Пензенская обл.	12	1	0	1	1	5
11	Пермский край	40 (38/2)	34	32	2	2	2
12	Приморский край	56	3	1	2	3	3
13	Псковская обл.	52 (20/31)	0	0	0	0	7
14	Ростовская обл.	83 (60/23)	64	28	36	8	28
15	Самарская обл.	86	25	20	5	6	16
16	Санкт- Петербург и Лен.обл.	524	21	19	2	9	13
17	Саратовская обл.	28 (19/9)	23	15	8	18	28
18	Свердловская обл.	229 (209/20)	189	184	5	23	42
19	Смоленская обл.	32 (23/9)	4	4	0	4	14
20	Ставропол. край	48 (38/10)	35	30	5	8	17
21	Тамбовская обл.	21	17	7	10	17	17
22	Татарстан	112	40	36	1	9	11
23	Тверская обл.	93 (49/44)	2	0	2	2	5
24	Хасавюрт, Дагестан	Нет инф.	1	1	0	1	2