

Процедуры предоставления убежища в России как средства правовой защиты от нарушений Европейской конвенции по правам человека

Аннотация. В последние годы ЕСПЧ вынес в отношении России множество постановлений, констатирующих несоблюдение Европейской конвенции по правам человека в делах о высылке иностранных граждан. При этом значительную долю подобных жалоб ЕСПЧ начал рассматривать в рамках упрощенной процедуры, которая применяется в случае однотипности нарушений и наличия устоявшейся практики Суда. Это свидетельствует о существовании системных проблем в российской правовой системе в указанной сфере. Одним из средств защиты от подобных нарушений ЕСПЧ на национальном уровне могли бы стать процедуры предоставления убежища в России. В статье ставится задача по оценке эффективности процедур предоставления убежища в России в качестве средств правовой защиты от нарушений ЕСПЧ, выявлению проблем правового регулирования и правоприменительной практики в этой области, а также разработке путей их решения. Статья развивает исследование, проведенное автором в недавно опубликованной в сотрудничестве с УВКБ ООН книге «Защита по делам о высылке из Российской Федерации». По результатам настоящего исследования автор приходит к заключению, что процедуры предоставления убежища в России не могут быть однозначно признаны эффективными средствами защиты от нарушений конвенционных прав в случае высылки. Это связано прежде всего с неопределенностью правового регулирования и отсутствием четких гарантий автоматического приостанавливающего действия указанных процедур в отношении исполнения решений о высылке. Кроме того, автор выявляет противоречия и неточности в правовых позициях ЕСПЧ, а также предлагает конкретные меры по совершенствованию российского законодательства и практики правоприменения.

Ключевые слова: Европейская конвенция по правам человека; ЕСПЧ; Европейский Суд по правам человека; ЕСПЧ; европейская система защиты прав человека; высылка; экстрадиция; выдача; выдворение; депортация; политическое убежище; статус беженца; временное убежище; эффективное средство правовой защиты; автоматический приостанавливающий эффект.

Для цитирования: Жаринов К. Г. Процедуры предоставления убежища в России как средства правовой защиты от нарушений Европейской конвенции по правам человека // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 3. — С. 137–149. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.136.3.137-149.

© Жаринов К. Г., 2022

* Жаринов Кирилл Георгиевич, аспирант кафедры европейского права Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, адвокат АП г. Москвы, партнер адвокатского бюро «Мусаев и партнеры»
пр. Вернадского, д. 76, г. Москва, Россия, 119454
objar007@yandex.ru

Asylum Procedures in Russia as a Remedy for Violations of the European Convention on Human Rights

Kirill G. Zharinov, Postgraduate student, Department of European Law, MGIMO University; Lawyer, Moscow Bar Association, Partner at Musaev & Partners Law Office
pr. Vernadskogo, d. 76, Moscow, Russia, 119454
objar007@yandex.ru

Abstract. In recent years, the ECHR has issued numerous judgments against Russia stating non-compliance with the European Convention on Human Rights in cases of expulsion of foreign citizens. At the same time, the ECHR began to consider a significant proportion of such complaints under the simplified procedure, which is applied in the event of the same type of violations and the existence of an established practice of the Court. This indicates the existence of systemic problems in the Russian legal system in this area. One of the means of protection against such violations of the ECHR at the national level could be asylum procedures in Russia. The paper sets the task of assessing the effectiveness of asylum procedures in Russia as a remedy for violations of the ECHR, identifying problems of legal regulation and law enforcement practice in this area, as well as developing ways to solve them. The paper builds on the research conducted by the author in the recently published book "Protection in cases of expulsion from the Russian Federation" published in cooperation with the UNHCR. Based on the results of this study, the author concludes that asylum procedures in Russia cannot be unequivocally recognized as effective remedies against violations of Convention rights in the event of expulsion. This is primarily due to the uncertainty of legal regulation and the lack of clear guarantees for the automatic suspensive effect of these procedures in relation to the execution of expulsion decisions. In addition, the author identifies contradictions and inaccuracies in the legal positions of the ECHR, and suggests specific measures to improve Russian legislation and law enforcement practice.

Keywords: European Convention on Human Rights; ECHR; European Court of Human Rights; ECHR; European system of human rights protection; expulsion; extradition; removal; deportation; political refuge; refugee status; temporary shelter; effective remedy; automatic suspension effect.

Cite as: Zharinov KG. Protседury predostavleniya ubezhishcha v Rossii kak sredstva pravovoy zashchity ot narusheniy Evropeyskoy konventsii po pravam cheloveka [Asylum Procedures in Russia as a Remedy for Violations of the European Convention on Human Rights]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(3):137-149. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.136.3.137-149. (In Russ., abstract in Eng.).

1. Виды процедур предоставления убежища в Российской Федерации

Законодательство Российской Федерации предусматривает три разновидности убежища (в широком смысле этого понятия), а именно: политическое убежище, статус беженца и временное убежище.

Предоставление политического убежища регулируется Положением о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденным Указом Президента

России от 21.07.1997 № 746¹. Согласно этому акту, политическое убежище предоставляется напрямую указом Президента России «лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права». Однако открытые

¹ Указ Президента РФ от 21.07.1997 № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601.

статистические данные Росстата² и УВКБ ООН³ не содержат сведений о предоставлении иностранным гражданам политического убежища в Российской Федерации. Ни об одном случае получения кем-либо политического убежища за все время действия упомянутого Положения не известно и специалистам⁴. В этой связи дальнейшее рассмотрение института политического убежища в рамках настоящего исследования не представляется целесообразным.

Второй и несколько более реальной для получения разновидностью убежища в Российской Федерации является статус беженца, предоставляемый в соответствии с Федеральным законом от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах»⁵. Понятие беженца содержится в пп. 1 п. 1 ст. 1 этого Федерального закона и охватывает в том числе ситуации преследования по признаку политических убеждений, тем самым частично компенсируя дисфункцию института политического убежища, описанного выше. Лица, признанные беженцами, и члены их семей наделяются достаточно широкими правами, предусмотренными ст. 8 Федерального закона, в том числе в сфере социальной защиты. При этом важно отметить, что по состоянию на 2020 г. статус беженца в Российской Федерации имели всего 487 человек⁶. Следует также иметь в виду, что за последние годы число лиц, обладающих статусом беженца в Российской Федерации, неуклонно уменьшалось, несмотря на данные УВКБ ООН о беспрецедентном росте вынужденной миграции во всем мире за тот же

период⁷. Подобное соотношение может иметь различные объяснения, которые, в свою очередь, могут приводить к различным заключениям (вплоть до вывода о неэффективности системы предоставления убежища в Российской Федерации в целом, к которому приходит ряд правозащитников⁸), однако объем статьи не позволяет осуществить серьезный анализ этого вопроса. Тем не менее для целей проводимого исследования достаточно сделать бесспорное заключение о том, что перспективы получения статуса беженца в Российской Федерации для иностранного гражданина статистически невысоки.

И наконец, третьей разновидностью убежища в Российской Федерации является временное убежище. Оно представляет собой аналог так называемого гуманитарного статуса в международном праве. Понятие и порядок предоставления этой формы защиты регулируются прежде всего ст. 12 Федерального закона «О беженцах» и постановлением Правительства России от 09.04.2001 № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»⁹. Временное убежище предоставляется среди прочего при наличии гуманитарных причин, требующих временного пребывания иностранного гражданина на территории России, перечень которых является открытым. К ним могут быть отнесены, в частности, риски нарушения ст. 2, 3¹⁰ и 8¹¹ Конвенции о защите прав человека и основных свобод в случае высылки иностранного гражданина. В отличие от

² URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/population/demo/tab-migr4.htm (дата обращения: 07.05.2021).

³ URL: <https://www.unhcr.org/ru/stats> (дата обращения: 07.05.2021).

⁴ Деградация института убежища в России: статистика за 2019 г. и ее краткая аналитика : доклад Комитета «Гражданское содействие». 2020. С. 6 // URL: https://refugee.ru/wp-content/uploads/2020/06/Деградация-института-убежища-в-России_-статистика-за-2019-год-ГС.pdf (дата обращения: 07.05.2021).

⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

⁶ URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/population/demo/tab-migr4.htm (дата обращения: 07.05.2021).

⁷ URL: <https://www.unhcr.org/ru/stats> (дата обращения: 07.05.2021).

⁸ См.: Деградация института убежища в России: статистика за 2019 г. и ее краткая аналитика.

⁹ СЗ РФ. 2001. № 16. Ст. 1603.

¹⁰ См.: Рябина Е. З. Защита по делам об экстрадиции : практическое пособие. 2-е изд. / под ред. Д. В. Трениной, К. Г. Жаринова. М. : Анкил, 2017. С. 36 ; постановление ЕСПЧ по делу S. K. v. Russia, no 52722/15, § 96, 14 February 2017.

¹¹ См.: определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 № 1317-О-П «По жалобе Закарии Мусы Ясира Мустафы, Маланга Сулеймана и ряда других иностранных граждан на нарушение их конституционных

статуса беженца, временное убежище практически не предоставляет каких-либо дополнительных прав и льгот для иностранных граждан, за исключением права законно пребывать на территории Российской Федерации и осуществлять трудовую деятельность. Тем не менее, исходя из статистической информации, перспективы получить временное убежище являются более высокими, поскольку согласно наиболее свежим опубликованным данным по состоянию на середину 2020 г. временное убежище в России имели 41 946 человек (что в 86 раз превышает число лиц, обладающих статусом беженца). Вместе с тем следует сделать важную оговорку, что 40 274 из них являлись выходцами с Украины и лишь 1 672 — из иных стран мира.

2. Процедуры предоставления статуса беженца и временного убежища как спорные средства правовой защиты

Таким образом, предоставление статуса беженца или временного убежища является одним из возможных способов предотвращения высылки иностранного гражданина, в том числе в случае риска нарушения гарантий ЕКПЧ при осуществлении такой высылки. Однако как по причинам, связанным с относительно низкими перспективами получения статуса беженца (в особенности)¹² и временного убежища на практике, так и в силу обстоятельств, изложенных ниже, обращение за получением убежища того или иного вида в Российской Федерации на настоящий момент невозможно рассматривать как однозначно эффективное средство правовой защиты от нарушений Конвенции в сфере высылки иностранных граждан.

Прежде всего, стоит напомнить о том, что гарантии ряда статей Конвенции, включая ст. 2 и 3, являются абсолютными, то есть не могут быть ограничены в свете каких-либо факторов, например личности и поведения иностранного гражданина, подлежащего высылке. Вместе с тем статья 2 Федерального закона «О беженцах» прямо исключает ряд категорий иностранных граждан из-под действия этого закона в целом, что ведет к невозможности рассмотрения их ходатайств о статусе беженца и заявлений о предоставлении временного убежища в принципе.

Далее, что касается статуса беженца, то статья 5 Федерального закона «О беженцах» предусматривает значительное число оснований для отказа в рассмотрении ходатайств о статусе беженца по существу. Кроме того, возникает вопрос о соотношении понятия «преследования» по установленным в пп. 1 п. 1 ст. 1 Федерального закона «О беженцах» признакам и обращения, запрещенного ст. 3 Конвенции. Европейский Суд по правам человека отмечал, что процедура предоставления статуса беженца «на первый взгляд, дает возможность государственным органам для рассмотрения вопроса подверженности заявителя риску жестокого обращения в случае возвращения в страну назначения»¹³. Тем не менее Суд неоднократно подчеркивал в делах, касающихся выдачи иностранных граждан Российской Федерацией, что российские власти строго трактуют ст. 1 Федерального закона «О беженцах», «применяя ее положения только в случае утверждений о риске быть подверженным жестокому обращению по причинам, перечисленным в статье»¹⁴.

В постановлении по делу *L. M. and Others v. Russia*¹⁵, связанному с процедурой административного выдворения, Европейский Суд также

прав подпунктом 2 пункта 2 статьи 12 Федерального закона «О беженцах» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

¹² Так, к примеру, в постановлении по делу *S. K. v. Russia* (§ 85) ЕСПЧ не рассматривал обращение за статусом беженца в качестве эффективного средства защиты в обстоятельствах конкретного дела с учетом того, что заявитель был гражданином Сирии и в 2013–2015 гг. российские миграционные органы «почти» не предоставляли статус беженца гражданам Сирии.

¹³ *Allanazarova v. Russia*, no 46721/15, § 107, 14 February 2017.

¹⁴ *Allanazarova v. Russia*, § 108.

¹⁵ *L. M. and Others v. Russia*, nos. 40081/14 and 2 others, § 103, 15 October 2015.

обратил внимание на то, что критерии для предоставления статуса беженца в Российской Федерации отличаются от критериев оценки риска нарушения ст. 3 Конвенции, а следовательно, ЕСПЧ может рассматривать жалобу по ст. 3 Конвенции вне зависимости от того, продолжает ли заявитель обжаловать отказ в предоставлении статуса беженца. При всем этом стоит иметь в виду, что Европейский Суд ни разу не приходил к общему выводу о том, что процедура предоставления статуса беженца в принципе не может рассматриваться в качестве эффективного средства правовой защиты от высылки с точки зрения ст. 2, 3 и 13 Конвенции. Представляется, что в ряде ситуаций она вполне может выступать таким средством, по меньшей мере теоретически.

В отношении общих пределов защиты, предоставляемых временным убежищем, Европейский Суд по правам человека в целом ряде постановлений по жалобам против Российской Федерации, затрагивающим вопросы экстрадиции, указывал, что предоставление временного убежища носит временный характер, не влечет отмены решения о выдаче иностранного гражданина и не лишает его статуса жертвы по ст. 3 Конвенции¹⁶. В самом деле, статья 464 УПК РФ не допускает выдачу только в случае предоставления иностранному гражданину «убежища... в связи с возможностью преследований... по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям». Не вполне ясное понятие «убежище», использованное в этой статье УПК РФ, наиболее близко к статусу беженца, но не к временному убежищу.

Вместе с тем следует отметить, что в п. 26 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2012 № 11¹⁷ указано, что «обращение лица в компетентные органы с ходатайством

о предоставлении ему временного или политического убежища, статуса беженца после принятия решения о выдаче не должно влечь за собой отложение рассмотрения жалобы на решение о выдаче, поскольку признание судом такого решения законным и обоснованным не обуславливает в дальнейшем фактическую передачу лица запрашивающему государству до разрешения соответствующего ходатайства либо до окончания процедуры обжалования при наличии отказа в удовлетворении такого ходатайства (ст. 14 Всеобщей декларации прав человека от 10.12.1948, ст. 33 Конвенции о статусе беженцев, ст. 3 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод)». Поскольку по мнению Верховного Суда РФ обращение за любым из видов убежища в Российской Федерации (включая временное убежище) должно приостанавливать процесс фактической передачи запрашиваемого лица, можно сделать логический вывод, что предоставление временного убежища делает выдачу невозможной и должно приводить к пересмотру соответствующего решения.

Несмотря на описанный выше подход Европейского Суда к ценности предоставления временного убежища в делах о выдаче, стоит упомянуть, что ЕСПЧ никогда не приходил к однозначному выводу о полной нецелесообразности обращения за временным убежищем в любых обстоятельствах, а в деле *S. K. v. Russia*, касающемся административного выдворения в Сирию, и вовсе не исключил, что предоставление временного убежища могло бы стать «эффективным решением» в ситуации заявителя¹⁸.

Помимо описанных выше спорных моментов и проблем, вытекающих из законодательного регулирования, правоприменительная практика миграционных органов по рассмотрению ходатайств о предоставлении статуса беженца и заявлений о предоставлении временного убежища,

¹⁶ Khamrakulov v. Russia, no 68894/13, § 46–61, 16 April 2015 ; Nabid Abdullayev v. Russia, no 8474/14, § 44, 49, 15 October 2015, Turgunov v. Russia, no 15590/14, § 33, 36, 22 October 2015.

¹⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2012 № 11 «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 8. Август. 2012.

¹⁸ *S. K. v. Russia*, § 97.

прежде всего в части оценки рисков преследования и негуманного обращения, вызывает множество вопросов и замечаний. Наиболее подробный и профессиональный анализ этих аспектов был произведен в независимом экспертном докладе «Россия как страна убежища» 2015 г.¹⁹, содержание которого остается актуальным и по сей день²⁰. По этой причине нет необходимости повторять его в настоящем исследовании.

Европейский Суд по правам человека множество раз констатировал несоблюдение российскими властями процессуальных обязательств по надлежащей оценке рисков запрещенного обращения в рамках процедур предоставления убежища, которое было связано именно с формальным и поверхностным подходом правоприменительных органов к анализу обстоятельств дела²¹. Кроме того, в некоторых случаях критика Европейского Суда была связана с тем, что миграционные органы обосновывали отказы в предоставлении убежища фактами, не имеющими юридического значения ни с точки зрения гарантий ст. 3 Конвенции, ни с точки зрения российского законодательства о беженцах (например, предшествующие обращению за убежищем эпизоды нарушения миграционного режима)²².

3. Проблема автоматического приостанавливающего эффекта процедур предоставления статуса беженца и временного убежища

Еще одним существенным аспектом исследования, ставящим вопрос об эффективности обращения за статусом беженца и временным

убежищем в Российской Федерации, является проблема наличия или отсутствия автоматического приостанавливающего эффекта такого обращения. С точки зрения стандартов ст. 13 Конвенции в совокупности со ст. 2 и 3 Конвенции средство защиты от высылки считается эффективным только при наличии указанного эффекта²³.

В этом контексте прежде всего стоит упомянуть о некоторых особенностях получения первоначального доступа к процедуре предоставления статуса беженца и временного убежища в Российской Федерации. Так, Федеральный закон «О беженцах» и принятый во исполнение его положений Административный регламент МВД России²⁴ предусматривают, что иностранный гражданин должен обращаться за статусом беженца или временным убежищем в компетентный государственный орган лично в письменной форме. Исключение сделано лишь для иностранных граждан, которые не могут обратиться лично по состоянию здоровья, — в таком случае допускается обращение через уполномоченного представителя с приложением медицинских документов. Подобное регулирование создает сложности в ситуациях, когда иностранный гражданин, желающий обратиться за убежищем, находится в местах лишения свободы, содержится под стражей или в центре временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ)²⁵. На практике эта проблема обычно решается следующим довольно очевидным образом: иностранный гражданин направляет в региональное управление по вопросам миграции (УВМ) письменное обращение за убежищем

¹⁹ Буртина Е. Ю., Коростелева Е. Ю., Симонов В. И. Россия как страна убежища : доклад об исполнении Российской Федерацией Конвенции о статусе беженцев 1951 года. М. : Ваш формат, 2015.

²⁰ Деградация института убежища в России: статистика за 2019 г. и ее краткая аналитика. С. 5.

²¹ См. практически любое постановление из группы дел Garabayev v. Russia.

²² См., например: S. K. v. Russia, § 98.

²³ Hirsi Jamaa and Others v. Italy [GC], no 27765/09, § 200, ECHR 2012.

²⁴ Приказ МВД России от 11.06.2019 № 376 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.07.2019 (дата обращения: 07.05.2021).

²⁵ См., например: L. M. and Others v. Russia, nos. 40081/14 and 2 others, § 105, 15 October 2015.

через администрацию учреждения, после чего сотрудник УВМ посещает его в соответствующем учреждении и принимает у него обращение *лично* по смыслу Федерального закона «О беженцах» и Административного регламента. Тем не менее никаких специальных сроков для реагирования на такое письменное обращение за убежищем, поданное почтой, не установлено (за исключением общего месячного срока для ответа на обращения граждан в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁶). Так, в одном из экстрадиционных дел сотрудники УВМ ГУ МВД России по г. Москве не посещали иностранного гражданина в течение более чем двух месяцев после подачи им письменного ходатайства о статусе беженца через администрацию СИЗО²⁷. Более того, в законодательстве в принципе не предусмотрено непосредственной обязанности по выезду сотрудника миграционного органа в описанной ситуации. Практике известны абсурдные случаи, когда региональные УВМ направляли иностранным гражданам, содержащимся под стражей, письменные ответы, содержащие рекомендацию обратиться в миграционный орган лично.

Кроме того, сложности в правоприменении возникают при приеме обращений за убежищем на границе²⁸, в частности в транзитных зонах международных аэропортов²⁹. К сожа-

лению, практические проблемы с доступом к процедурам предоставления статуса беженца и временного убежища имеют место даже при личном обращении иностранных граждан в миграционные органы³⁰.

Еще одним аспектом доступа к процедуре является необходимость предоставления иностранным гражданином действительного документа, удостоверяющего личность. Согласно п. 66 и 67 Административного регламента МВД России, упомянутого выше, в случае отсутствия такого документа проводится процедура установления личности, предусмотренная ст. 10.1 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³¹. Согласно Закону эта процедура может осуществляться в срок, не превышающий трех месяцев, и лишь после ее окончания (и при условии успешного установления личности) с заявителем согласовываются дата и время приема ходатайства о признании беженцем (заявления о предоставлении временного убежища).

После того как иностранный гражданин получает официальный статус «лица, ходатайствующего о признании беженцем» (с учетом особенностей, изложенных выше), на него распространяются гарантии невысылки, предусмотренные ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О беженцах». Важно отметить, что указанная норма в принципе не обеспечивает какой-либо

²⁶ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

²⁷ *Trenina D., Zharinov K.* From Russia to torture: Lack of or deficient remedies against prohibited treatment in extradition and other types of removal proceedings // *Closing the Door: the challenge facing activists from the former Soviet Union seeking asylum or refuge* / ed. by A. Hug ; The Foreign Policy Centre. London, 2017. P. 39–40. URL: <https://fpc.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/Closing-the-Door-publication-Dec-2017.pdf> (дата обращения: 07.05.2021).

²⁸ 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 ст. 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. Москва, 2020. С. 8 // URL: https://refugee.ru/wp-content/uploads/2020/07/Доклада-Комитета-для-ООН-2020_РУС.pdf (дата обращения: 07.05.2021).

²⁹ См.: *Z. A. and Others v. Russia* [GC], nos. 61411/15 and 3 others, 21 November 2019.

³⁰ Доклад для Комитета ООН по правам человека, подготовленный Комитетом «Гражданское содействие». С. 6–8.

³¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

защиты от высылки лиц, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища.

Далее, в случае отказа в признании беженцем либо отказа в рассмотрении ходатайства о признании беженцем иностранный гражданин имеет право обжаловать такие решения, обратившись «в вышестоящий орган по подчиненности либо в суд» (ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О беженцах»). На время рассмотрения жалобы иностранный гражданин и члены его семьи приобретают права и обязанности, закрепленные в ст. 6 Федерального закона «О беженцах», «в части, не противоречащей настоящему правовому положению данных лиц» (ч. 4 ст. 10 Федерального закона «О беженцах»). При этом лицо, получившее уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем и использовавшее право на обжалование таких решений, обязано покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в течение трех рабочих дней со дня получения уведомления об отказе при отсутствии у данных лиц иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации (ч. 5 ст. 10 Федерального закона «О беженцах»).

Подобная законодательная регламентация вызывает ряд серьезных вопросов. В частности, не совсем очевидно, распространяются ли на иностранных граждан, получивших отказ, полноценные гарантии невысылки (как это предусмотрено для стадии первичного рассмотрения ходатайства в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О беженцах»), а также что именно подразумевает фраза «в части, не противоречащей настоящему правовому положению данных лиц». Так, не вполне ясно, допускается ли депортация иностранного гражданина на этом этапе на основании, например, решения о нежелательности его пребывания в России. Тем не менее в недавнем деле *Yusupov v. Russia*³² так и произошло: заявитель был депортирован на основании решения о нежелательности на следующий же день после отказа в рассмотрении его ходатайства о при-

знании беженцем по существу без какой-либо возможности обжаловать такой отказ.

Далее, значительные трудности влечет толкование нормы о возможности обжалования решений «в вышестоящем органе по подчиненности либо в суде». В частности, отсутствует определенность по вопросу о том, допустимы ли подача жалобы в вышестоящий орган (ГУВМ МВД России) и одновременная подача административного искового заявления в суд на решение территориального УВМ. Кроме того, неясно, охватывается ли гарантиями ст. 10 Федерального закона «О беженцах» подача административного иска в суд об оспаривании решения ГУВМ МВД России по жалобе на решение УВМ. Не отвечает ст. 10 Федерального закона «О беженцах» и на вопрос о необходимости вступления в силу решения суда в случае отказа в удовлетворении исковых требований.

Интересно, что позиция Европейского Суда по правам человека относительно наличия у российских процедур предоставления убежища автоматического приостанавливающего эффекта также является неоднозначной. В частности, в постановлении по делу *Allanazarova v. Russia* ЕСПЧ пришел к выводу об отсутствии такого эффекта у процедуры предоставления временного убежища, включая первоначальный этап рассмотрения соответствующего заявления³³. Кроме того, Европейский Суд заключил, что такого эффекта была лишена и процедура обжалования решений по вопросам предоставления статуса беженца в судебном порядке в соответствии со ст. 254 ГПК РФ, поскольку суды не были обязаны приостанавливать исполнение обжалуемого решения³⁴.

При этом интересно, что Европейский Суд обошел молчанием вопрос о наличии приостанавливающего действия у процедуры обжалования решений, связанных с предоставлением статуса беженца, в административном порядке в вышестоящем органе (на тот момент ФМС России, а в настоящее время — ГУВМ МВД России). Тем не менее представляется, что выводы ЕСПЧ

³² *Yusupov v. Russia*, no 30227/18, 1 December 2020.

³³ *Allanazarova v. Russia*, § 112–114.

³⁴ *Allanazarova v. Russia*, § 110.

относительно судебной процедуры можно экстраполировать и на процедуру обжалования в вышестоящем органе. Это связано с тем, что, анализируя вопрос о приостанавливающем эффекте судебной процедуры, ЕСПЧ сосредоточился лишь на содержании ст. 254 ГПК РФ. Следовательно, можно презюмировать, что Суд не усмотрел в содержании ст. 10 Федерального закона «О беженцах» наличия недвусмысленных и четких гарантий невысылки иностранных граждан, обжалующих решения по вопросам предоставления убежища в судебном порядке (а следовательно, и в административном порядке, поскольку ст. 10 Федерального закона «О беженцах» наделяет иностранных граждан одними и теми же правами вне зависимости от выбранного ими способа обжалования).

Следует также отметить, что Европейский Суд по правам человека в ходе описанного выше анализа упомянул п. 26 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2012 № 11, в соответствии с которым выдача лица де-факто приостанавливается «до разрешения соответствующего ходатайства (о признании беженцем или о предоставлении временного убежища) либо до окончания процедуры обжалования при наличии отказа в удовлетворении такого ходатайства (о признании беженцем или о предоставлении временного убежища)». Однако Европейский Суд обратил внимание на то, что «юридические основания подобной практики и общее применение указанного подхода остаются неопределенными, поскольку пункт 26 не содержит ссылок на какие-либо положения законодательства Российской Федерации и ограничивается отсылкой к некоторым нормам международного права». В этой связи ЕСПЧ напомнил, что «для того чтобы соответствовать требованиям статьи 13 Конвенции, “приостанавливающее действие” внутригосударственного средства правовой защиты должно быть “автоматическим”, то есть закрепленным во внутригосударственном законодательстве ясным и недвусмысленным образом». А следовательно, «даже если бы существовала административная практика или

практика иного рода, в соответствии с которой лицо не выдавалось бы до завершения обжалования решения об отказе в удовлетворении ходатайства о признании беженцем», этого не было бы достаточно, поскольку «требования статьи 13 Конвенции, как и других положений Конвенции, имеют характер гарантии, а не просто доброй воли или практической меры»³⁵.

Однако всего через год после вынесения постановления по делу *Allanazarova v. Russia* подход Европейского Суда неожиданно изменился. Так, в решении о неприемлемости по делу *K. G. v. Russia*³⁶ Суд счел, что процедура предоставления как статуса беженца, так и временного убежища обладает автоматическим приостанавливающим эффектом, причем включая стадию обжалования решений об отказе в предоставлении статуса беженца (временного убежища) в судебном порядке. Вместе с тем к моменту вынесения решения по делу *K. G. v. Russia* российское законодательство в рассматриваемой сфере существенным образом не изменилось. Единственной значимой реформой за время, прошедшее с событий, рассмотренных в постановлении по делу *Allanazarova v. Russia*, стало введение в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, согласно положениям которого стали рассматриваться иски об оспаривании решений органов власти (в том числе миграционных органов), которые ранее были предусмотрены в ГПК РФ. Тем не менее с точки зрения автоматического приостанавливающего эффекта нормы КАС РФ не отличаются от норм ГПК РФ: судья и сейчас не обязан приостанавливать исполнение оспариваемого решения.

В этой связи настолько резкое изменение позиции Европейского Суда по правам человека вызывает некоторое недоумение. При этом аргументация нового подхода в решении по делу *K. G. v. Russia* является по меньшей мере неоднозначной, а местами и явно ошибочной. Так, Европейский Суд в обоснование автоматического приостанавливающего эффекта процедур предоставления убежища в отношении

³⁵ *Allanazarova v. Russia*, § 110.

³⁶ *K. G. v. Russia*, no 31084/18, § 28–30, October 2018 (dec.).

административного выдворения сослался на одно решение Верховного Суда РФ от 29.06.2015 (№ 14-АД15-13) об исключении наказания в виде административного выдворения по конкретному делу³⁷. В этом решении Верховный Суд среди прочего принял во внимание обращение иностранного гражданина за статусом беженца, однако это обстоятельство было не единственным фактором, повлекшим исключение административного выдворения. Более того, указанное судебное решение касалось лишь вопроса о правомерности назначения административного выдворения, но не затрагивало вопросы приостановления исполнения выдворения в связи с обращением за статусом беженца. Интересно, что ЕСПЧ в решении по делу *K. G. v. Russia* также процитировал уже неоднократно упомянутый выше п. 26 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2012 № 11 в качестве одного из подтверждений автоматического приостанавливающего эффекта процедур предоставления убежища в отношении экстрадиции³⁸. При этом, как было отмечено ранее, в постановлении по делу *Allanazarova v. Russia* это положение постановления Пленума не было сочтено достаточным подтверждением такого эффекта.

Далее, Европейский Суд, очевидно, истолковал ч. 4 и 5 ст. 10 Федерального закона «О беженцах» как содержащие четкие и достаточные гарантии невысылки иностранных граждан на время обжалования ими решений по вопросу предоставления статуса беженца в судебном порядке³⁹. Такая позиция является радикальным отходом от выводов, сформулированных в постановлении по делу *Allanazarova v. Russia*. Как представляется, подобное изменение подхода не было достаточным образом мотивировано, особенно с учетом неоднозначности содержания ст. 10 Федерального закона «О беженцах», на которую было обращено внимание выше.

И наконец, кульминацией в решении по делу *K. G. v. Russia* стали ссылки на ч. 3 и 4 ст. 12 Фе-

дерального закона «О беженцах», которые, по мнению Европейского Суда, предусматривают гарантии невысылки для лиц, обратившихся за временным убежищем⁴⁰ или обжалующих решения об отказе в предоставлении временного убежища⁴¹. Однако в действительности указанные нормы не закрепляют подобных гарантий и посвящены иным вопросам.

Таким образом, с точки зрения действующего законодательства и правоприменительной практики (в частности, недавнего дела *Yusupov v. Russia*, упомянутого выше) более взвешенной представляется прежняя позиция Европейского Суда по правам человека, высказанная в постановлении по делу *Allanazarova v. Russia*.

4. Выводы

Подводя итог изложенному, следует отметить, что на сегодняшний день обращение лишь за двумя из трех разновидностей убежища, предусмотренных российским правом, а именно за статусом беженца и временным убежищем, может быть использовано иностранными гражданами на практике в качестве средства защиты от высылки.

Во многих ситуациях обращение за статусом беженца или временным убежищем является целесообразным, однако в настоящее время процедуры предоставления убежища в России не могут быть однозначно признаны эффективными средствами правовой защиты от нарушений конвенционных прав в случае высылки. Это связано с крайне низкими перспективами получения убежища, ограниченностью действия Федерального закона «О беженцах», проблемами с доступом к процедуре предоставления убежища, распространенностью формального и поверхностного подхода к оценке рисков преследования и негуманного обращения в ходе рассмотрения обращений, а также отсутствием

³⁷ *K. G. v. Russia*, § 24.

³⁸ *K. G. v. Russia*, § 23, 28.

³⁹ *K. G. v. Russia*, § 21.

⁴⁰ *K. G. v. Russia*, § 21.

⁴¹ *K. G. v. Russia*, § 22.

четко закрепленных в законодательстве положений об автоматическом приостанавливающем эффекте процедур предоставления статуса беженца и временного убежища в отношении исполнения решений о высылке.

До последнего времени Европейский Суд по правам человека также однозначно не высказывался об эффективности обращений за статусом беженца и временным убежищем в качестве средств защиты от высылки в целом, хотя в ряде случаев и приходил к выводу о неэффективности или, напротив, целесообразности использования указанных процедур в конкретных делах или даже категориях дел.

Однако в 2017 г. в постановлении по делу *Allanazarova v. Russia* Европейский Суд занял критическую позицию в отношении процедуры предоставления временного убежища, а также судебной стадии обжалования решений по вопросам предоставления статуса беженца, сославшись на отсутствие в законодательстве каких-либо положений об автоматическом приостанавливающем действии указанных процедур в отношении исполнения решений о высылке. Вместе с тем в 2018 г. в решении по делу *K. G. v. Russia* ЕСПЧ неожиданно изменил свой подход, интерпретировав практически не изменившееся законодательство о беженцах как содержащее достаточные гарантии невысылки иностранных граждан, обратившихся как за статусом беженца, так и за временным убежищем, а также обжалующих отказы в предоставлении убежища.

Как было доказано выше, подобный поворот практики Европейского Суда основан на явно ошибочном понимании российского законодательства. Тем не менее его можно рассматривать в положительном ключе как некий аванс, предоставленный российской системе предоставления убежища. В этой связи представляется, что в настоящее время настал наиболее удачный момент для ее приведения в полное соответствие с конвенционными стандартами, не дожидаясь очередного изменения позиций ЕСПЧ в обратную сторону.

5. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики

Для того чтобы процедуры предоставления убежища в России отвечали критериям эффективного средства правовой защиты от высылки, целесообразно принять следующие законодательные меры.

Прежде всего необходимо обеспечить беспрепятственный и оперативный доступ к процедуре предоставления убежища иностранным гражданам, находящимся в местах лишения свободы, содержания под стражей и ЦВСИГ. Этого можно было бы достигнуть путем закрепления в Федеральном законе «О беженцах» положения о том, что иностранный гражданин считается «ходатайствующим о признании беженцем» (подавшим заявление о предоставлении временного убежища) с момента направления письменного обращения в миграционный орган посредством почтовой связи (в том числе через администрацию соответствующего учреждения, где он содержится) при наличии обстоятельств, объективно препятствующих личному обращению в УВМ. Кроме того, следует считать иностранных граждан принятыми в процедуру предоставления убежища даже в случае отсутствия действительных документов, удостоверяющих личность, и распространить соответствующие гарантии невысылки на таких лиц на время проведения процедуры установления личности, предусмотренной ст. 10.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Далее, гарантии невысылки лиц, ищущих убежище, должны быть однозначно и недвусмысленно закреплены в ст. 10 Федерального закона «О беженцах» и распространяться на все стадии процедур предоставления статуса беженца и временного убежища, включая этап обжалования в судебном порядке вплоть до вступления в силу соответствующего судебного решения.

Также представляется целесообразным скорректировать содержание ст. 464 УПК РФ, более четко указав на виды убежища (а именно: политическое убежище, статус беженца и времен-

ное убежище), предоставление которых влечет отказ в выдаче иностранного гражданина запрашивающему государству. Кроме того, следует дополнить КоАП РФ нормой о прекращении исполнения административного наказания в виде административного выдворения по аналогичным основаниям.

Положительное влияние на современную систему предоставления убежища в России могло бы оказать и более четкое разъяснение в национальных правовых актах содержания понятий «преследование» и «негуманное обращение», а также основных принципов оценки рисков преследования и негуманного обращения со стороны сотрудников миграционных органов.

Наконец, что касается совершенствования правоприменительной практики в сфере предоставления убежища, необходимо обеспечить беспрепятственный доступ заявителей к процедуре обращения за убежищем при личном приеме в территориальных органах МВД России, а также исключить формальный и поверхностный подход к анализу индивидуальных обстоятельств дел при рассмотрении обращений по существу. Этой цели можно было бы добиться в том числе путем направления ГУВМ МВД России соответствующих разъяснений. Кроме того, ее достижению способствовал бы более тщательный административный и судебный контроль за принятыми решениями в ходе рассмотрения жалоб и административных исковых заявлений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Буртина Е. Ю., Коростелева Е. Ю., Симонов В. И. Россия как страна убежища : доклад об исполнении Российской Федерацией Конвенции о статусе беженцев 1951 года. — М. : Ваш формат, 2015. — 344 с.
2. Дegrаdация института убежища в России: статистика за 2019 год и ее краткая аналитика : доклад Комитета «Гражданское содействие». 2020 // URL: https://refugee.ru/wp-content/uploads/2020/06/Дegrаdация-института-убежища-в-России_-статистика-за-2019-год-ГС.pdf (дата обращения: 07.05.2021).
3. 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. Москва, 2020 // URL: https://refugee.ru/wp-content/uploads/2020/07/Доклада-Комитета-для-ООН-2020_РУС.pdf (дата обращения: 07.05.2021).
4. Защита по делам о высылке из России : практическое пособие / авт.-сост. Е. З. Рябикина ; под ред. Э. Г. Давидян, К. Г. Жаринов, Д. В. Тренина [и др.]. — 3-е изд., обновл. и доп. — М. : Наука, 2021. — 224 с.
5. Рябикина Е. З. Защита по делам об экстрадиции : практическое пособие / под ред. Д. В. Трениной, К. Г. Жаринова. — 2-е изд. — М. : Анкил, 2017. — 207 с.

Материал поступил в редакцию 14 мая 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Burtina E. Yu., Korosteleva E. Yu., Simonov V. I. Rossiya kak strana ubezhishcha : doklad ob ispolnenii Rossijskoj Federacii Konvencii o statuse bezhencev 1951 goda. — M. : Vash format, 2015. — 344 s.
2. Degradaciya instituta ubezhishcha v Rossii: statistika za 2019 god i ee kratkaya analitika : doklad Komiteta «Grazhdanskoe sodejstvie». 2020 // URL: https://refugee.ru/wp-content/uploads/2020/06/Degradaciya-instituta-ubezhishcha-v-Rossii_-statistika-za-2019-god-GS.pdf (data obrashcheniya: 07.05.2021).

3. Doklad dlya Komiteta OON po pravam cheloveka, podgotovlennyy Komitetom «Grazhdanskoe sodejstvie», po perechnyu voprosov i problem, kasayushchihsya prav bezhencev i migrantov v Rossii v ramkah statej 6, 7 i 13 MPGPP (Mezhdunarodnogo pakta o grazhdanskih i politicheskikh pravah) v svyazi s rassmotreniem 8-go periodicheskogo doklada Rossijskoj Federacii CCPR/C/RUS/8. Moskva, 2020 // URL: https://refugee.ru/wp-content/uploads/2020/07/Doklada-Komiteta-dlya-OON-2020_RUS.pdf (data obrashcheniya: 07.05.2021).
4. Zashchita po delam o vysylke iz Rossii : prakticheskoe posobie / avt.-sost. E. Z. Ryabinina ; pod red. E. G. Davidyan, K. G. Zharinov, D. V. Trenina [i dr.]. — 3-e izd., obnovl. i dop. — M. : Nauka, 2021. — 224 s.
5. Ryabinina E. Z. Zashchita po delam ob ekstradicii : prakticheskoe posobie / pod red. D. V. Treninoj, K. G. Zharinova. — 2-e izd. — M. : Ankil, 2017. — 207 s.