

Тхабисимова Людмила Аслановна*,
*зам. директора по научной работе Юридического института
ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический
университет» доктор юридических наук, профессор
(г. Пятигорск)*

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И МИГРАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Актуальность вопросов борьбы и противодействия незаконной миграции в настоящее время не вызывает сомнений. Нарушение миграционных правил характеризуется высокой латентностью и внезапным возникновением, следовательно, определить точное количество мигрантов на территории Российской Федерации практически невозможно. Большинство иностранных граждан и лиц без гражданства въезжают в Российскую Федерацию на законных основаниях, но в период пребывания на территории Российской Федерации утрачивают основания для пребывания, в результате чего и признаются незаконными мигрантами.

Незаконная миграция определяется как въезд в Российскую Федерацию, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан, а также произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории Российской Федерации. И если иностранный гражданин на территории Российской Федерации защищен национальным паспортом, то лицо без гражданства оказывается в весьма уязвимом положении¹.

Специфика регламентации правового положения лиц без гражданства в законодательстве Российской Федерации обусловлена применяемым принципом дифференцированного правового регулирования. Федеральное законодательство определяет право-

* © Тхабисимова Л.А., 2014

вой режим лиц без гражданства и иностранных граждан в зависимости от времени нахождения их на территории Российской Федерации (временное пребывание, временное проживание и постоянное проживание). На практике большинство лиц без гражданства и являются одними из главных нарушителей миграционного законодательства. И тут мы сталкиваемся с проблемой, что при выявлении таких лиц и применении к ним мер административной ответственности, уполномоченные органы зачастую не учитывают все обстоятельства пребывания таких граждан на территории Российской Федерации. В результате, права этих лиц нарушаются.

Одним из основных направлений нейтрализации развития криминогенной обстановки среди иностранных граждан и лиц без гражданства и стабилизации обстановки в сфере миграции в условиях мирового финансового и экономического кризиса является целенаправленное совершенствование законодательства Российской Федерации, оказывающее существенное влияние на процессы, происходящие в сфере миграции, обеспечение миграционной привлекательности Российской Федерации, формирование качественно нового административно-правового механизма учета иностранных граждан и лиц без гражданства².

Административное выдворение заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан из Российской Федерации.

КоАП РФ предусмотрено назначение административного выдворения за совершенное иностранным гражданином административное правонарушение в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Санкциями всех статей КоАП РФ, предусматривающих административное выдворение, предусмотрено назначение указан-

ного наказания в качестве дополнительного, а не основного вида наказания. Таким образом, указанным лицам не может быть назначено административное выдворение без назначения административного штрафа в качестве меры ответственности за совершенное правонарушение.

Административное выдворение назначается судьей, а в случае выявления иностранного гражданина, совершившего административное правонарушение при въезде в Российскую Федерацию, соответствующими должностными лицами.

Во-первых, депортации подлежат иностранные граждане, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации (далее - решение о нежелательности пребывания), не покинувшие территорию Российской Федерации в установленный срок³.

В нормативных правовых актах Российской Федерации отсутствует указание конкретного срока, в течение которого лицо, в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания, обязано покинуть территорию Российской Федерации. В этой связи в соответствующем решении должен быть установлен такой срок с учетом конкретных обстоятельств дела и срока на обжалование решения.

Во-вторых, решение о депортации может быть принято, если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращен (такие лица обязаны выехать из Российской Федерации в течение трех дней), если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину либо лицу без гражданства, аннулированы (такие лица обязаны выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней). Лица, не покинувшие территорию Российской Федерации в установленный срок, подлежат депортации.

В-третьих, депортации также подлежат иностранные граждане, утратившие в соответствии с Федеральным законом «О беженцах» законные основания для пребывания на территории

Российской Федерации и отказывающиеся от добровольного выезда⁴.

Таким образом, основанием для принятия решения о депортации в отношении иностранных граждан является невыполнение обязанности по выезду с территории Российской Федерации в случае принятия решения о нежелательности пребывания или в случае утраты иностранным гражданином законного основания для нахождения на территории Российской Федерации.

В соответствии с российским законодательством может быть осуществлена реадмиссия (согласие государства на приём обратно на свою территорию своих граждан, а также, в некоторых случаях, иностранцев, прежде находившихся или проживавших в этом государстве, которые подлежат депортации из другого государства) иностранных граждан и лиц без гражданства, ранее переданных Российской Федерации иностранным государством на основании международного договора Российской Федерации о реадмиссии и не имеющих законных оснований для нахождения на территории Российской Федерации.

В связи с тем, что иностранцы и лица без гражданства, нарушающие миграционное законодательство на территории Российской Федерации являются нашими бывшими соотечественниками, то необходимо при привлечении их к ответственности учитывать все обстоятельства нарушения ими миграционного законодательства.

Одним из примеров может служить кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Ставропольского краевого суда Гражданин республики Армения вступил в брак с гражданкой России и 8 декабря 2008 года сдал заявление о выдаче ему разрешения на временное проживание. 8 апреля 2009 года ему было отказано в выдаче разрешения на временное проживание в соответствии с п.п.4 п.1 ст.7 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Он обжаловал данный отказ в городском суде, где ему было отказано в удовлетворении требований, и обратился в Ставропольский краевой суд с кассационной жалобой⁵.

Норма закона, на которую ссылалось Управление Федеральной миграционной службы по Ставропольскому краю, определяет одно из оснований отказа выдачи разрешения на временное проживание- сообщение иностранным гражданином или лицом без гражданства заведомо ложных сведений или предоставление подложных документов. Так, согласно учета ИБД–ф ГИАЦ МВД России в отношении указанного гражданина, имелись сведения о привлечении его к административной ответственности 18 мая 2005года по ст.18.8 КоАП РФ за несоблюдение установленных правил пребывания. Однако, в соответствии ст. 4.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. Поскольку с момента привлечения к административной ответственности до момента подачи им заявления прошел срок, превышающий один год, то данный гражданин не считается привлекавшимся к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части нарушения режима пребывания.

Кроме того, данный гражданин прибыл на территорию Российской Федерации на законных основаниях к своей супруге, являющейся гражданкой Российской Федерации. Эти обстоятельства должны были выясняться судом, поскольку в соответствии с п.2. ст.8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (от 4 ноября 1950 г.) вмешательство со стороны публичных властей в осуществлении права на уважение семейной жизни не допускается, за исключением, когда такое вмешательство предусмотрено законом. В данном случае мы видим, что суд применил Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод в совокупности с Кодексом об административных правонарушениях.

Законодательство Российской Федерации не устанавливает запрета для вступления российских граждан в брак с иностран-

цами и не предусматривает необходимости получения разрешения на такой брак.

Не секрет, что для легализации в стране мигранты зачастую прибегают к фиктивному браку. Прежде всего, приезжих привлекает временное разрешение на проживание, которое они получают согласно Закону "О правовом положении иностранных граждан в РФ" без учета правительственной квоты. В соответствии с положениями Закона разрешение на временное проживание получает любой иностранный гражданин, состоящий в браке с гражданином России⁶.

Сегодня проблема фиктивных браков ради получения вида на жительство и гражданства актуальна для многих российских регионов. Многие наши граждане соглашались на фиктивный брак с иностранцами ради денежного вознаграждения.

Согласно ч. 1 ст. 27 Семейного кодекса РФ брак признается недействительным в случае заключения фиктивного брака, т.е. если супруги (или один из них) зарегистрировали брак без намерения создать семью. Между тем признать брачный союз недействительным может только суд. Вал фиктивных браков вскрыл пробелы миграционного законодательства. При этом в связи с регулированием вопросов признания фиктивности браков в гражданско-правовом порядке наиболее целесообразным представляется не введение уголовной или административной ответственности за липовое супружество, а установление законодательных ограничений в сфере миграционной политики для предприимчивых супругов. Ярким примером борьбы с незаконной миграции посредством аннулирования фиктивных браков является Калужская область. В Государственную Думу Российской Федерации от Калужской области был внесен законопроект предлагающий осуществлять выдачу разрешения на работу иностранным гражданам не ранее чем через год после заключения брака. При этом если иностранец получает вид на жительство после свадьбы, этот документ предлагается аннулировать, если брак расторгнут в течение года⁷.

В настоящее время, в КоАП РФ введена ст. 19.8.3 «Наруше-

ние установленного порядка подачи уведомления о наличии у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве», согласно которой нарушение установленного порядка подачи гражданином РФ или законным представителем гражданина РФ уведомления о наличии у гражданина гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, выразившееся в несвоевременной подаче такого уведомления, либо в представлении сведений, которые должны содержаться в таком уведомлении, в неполном объеме, либо в представлении заведомо недостоверных сведений, влечет наложение административного штрафа⁸. Но для квалификации гражданина РФ в качестве постоянно проживающего за пределами РФ достаточно лишь следующего: документа, выданного полномочным органом иностранного государства, содержащего разрешение на длительное пребывание в пределах его территории; сведений о нахождении на территории иностранного государства более одного года, которые могут быть установлены на основании заграничного паспорта гражданина РФ, содержащего отметки, проставляемые пограничными органами в паспорте при пересечении государственных границ.

Стоит отметить, что при этом возникает еще одна проблема. Связана она с исчислением фактического срока проживания (пребывания) российского гражданина в иностранном государстве, а также непрерывностью этого срока. К примеру, совершенно отсутствует понимание того, как рассматривать в течение указанного годового срока незначительные по продолжительности посещения гражданином РФ территории РФ. В действующем законодательстве данный вопрос не урегулирован, подобного рода ограничения на посещение России нигде не оговорены и не установлены, что не исключает того, что правоприменительная практика может расценить их прямо противоположным образом⁹.

Меры ограничительного характера для мигрантов вводятся и в Европе. Причем они распространяются и на тех граждан, кто ходатайствует о предоставлении убежища. Так, например, 18 февраля 2003 года Совет Европы принял Регламент «Дублин II», устанавливающий критерии и механизмы определения государства – члена, которое несет ответственность за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств - членом гражданином третьей страны¹⁰. Он представляет собой механизм возложения ответственности за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища на одно государство-член. Подобно предшествующему инструменту – Дублинской конвенции¹¹ от 15 июня 1990 г., она устанавливает иерархию критериев для определения ответственного государства-члена и направлено на то, чтобы гарантировать, что каждое ходатайство, поданное в пределах ЕС, будет рассмотрено каким-либо государством-членом, а также на предотвращение многократной подачи ходатайств и вторичных перемещений лиц, ищущих убежища на территории Европейского Союза. Эти критерии изложены в главе III Регламента и по приоритетности обозначены следующим образом:

а) государство, где проживает член семьи, который имеет статус беженца или чье ходатайство о предоставлении убежища находится на стадии рассмотрения;

б) государство, которое выдало заявителю вид на жительство или визу, или чья граница была им нелегально пересечена;

в) в случае, когда обстоятельства, указанные выше, не имеют места, если заявитель, въезжает на территорию государства-члена, где он освобождается от необходимости иметь визу, то это государство несет ответственность за рассмотрение ходатайства.

В случае, если неприменим ни один из вышеупомянутых критериев, то ответственность за рассмотрение ходатайства несет первое государство-член в котором оно было подано.

Российское законодательство не дает четкого понятия деятельности по борьбе с незаконной миграцией и противодействию незаконной миграции. Актуальным является и вопрос об органах

исполнительной власти, на которые возлагается обязанность по борьбе с незаконной миграцией и противодействию незаконной миграции.

Незаконная миграция определяется как въезд в Российскую Федерацию, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан, а также произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории Российской Федерации. И если иностранный гражданин на территории Российской Федерации защищен национальным паспортом, то лицо без гражданства оказывается в весьма уязвимом положении¹².

Одним из основных направлений нейтрализации развития криминогенной обстановки среди иностранных граждан и лиц без гражданства и стабилизации обстановки в сфере миграции в условиях мирового финансового и экономического кризиса является целенаправленное совершенствование законодательства Российской Федерации, оказывающее существенное влияние на процессы, происходящие в сфере миграции, обеспечение миграционной привлекательности Российской Федерации, формирование качественно нового административно-правового механизма учета иностранных граждан и лиц без гражданства¹³.

В связи с тем, что иностранцы и лица без гражданства, нарушающие миграционное законодательство на территории Российской Федерации являются нашими бывшими соотечественниками, то необходимо при привлечении их к ответственности учитывать все обстоятельства нарушения ими миграционного законодательства.

Таким образом, в настоящее время предлагается ряд мер по борьбе в сфере незаконной миграции, однако, при исполнении данных мер уважение прав человека является необходимым условием, как предотвращения сегодняшних потоков незаконной миграции, так и решения связанных с ней проблем.

¹ Баранов А.Г. Участие органов исполнительной власти в борьбе и противодействии незаконной миграции // Государственная власть и местное самоуправление. - 2009. - № 8. - С.24.

² Прудников А.С. Правонарушения в сфере миграции / Под ред. А.С. Прудникова. – М.: Юнити – Дана, 2010. – С.122.

³ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. - 1996. -№ 34. - Ст. 4029.

⁴ Паукова Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. - 2012. - № 1. - С. 35-40.

⁵ Сборник СРОБО «Вера, Надежда, Любовь». Обзор судебной практики. Кассационное определение Судебной коллегии по гражданским делам Ставропольского краевого суда от 01.09.2009 (вступило в законную силу 01.09.2009 года). Дело № 33А-752/2009 извлечение. - Пятигорск.: 2010. - С.48.

⁶ Кожевников К.М. Борьба с незаконной миграцией требует новых подходов // Миграционное право. - 2011. - № 3. - С.21.

⁷ Кожевников К.М. Борьба с незаконной миграцией требует новых подходов // Миграционное право. - 2011. - № 3. - С.21.

⁸ Эрделевский А.М. Об изменениях в Законе о гражданстве // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. - 2014.

⁹ Касьянов А., Богданов, С.: Внимание! Второе гражданство // ЭЖ-Юрист. - 2014. - № 33.

¹⁰ Постановление Совета ЕС №343/ 2003 об установлении критериев и механизмов для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств–членов гражданином третьей страны // Official Journal of the European Union, February.- 25 L50/1 Dublin II.

¹¹ Постановление Совета ЕС №343/ 2003 об установлении критериев и механизмов для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств –членов гражданином третьей страны // Official Journal of the European Union . - August 19. -1997.

¹² Баранов А.Г. Участие органов исполнительной власти в борьбе и противодействии незаконной миграции // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. - № 8.

¹³ Правонарушения в сфере миграции / Под ред. А.С. Прудникова. – М.: Юнити - Дана, 2010. - 135 с.