

СОДЕРЖАНИЕ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В ЦЕНТРАХ ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

THE CONTENTS OF STATELESS PERSONS IN THE CENTERS OF TEMPORARY DETENTION OF FOREIGN CITIZENS: PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT

*A. Avanesova
T. Strutinskaya*

Annotation

This article will deal with the content of stateless persons in temporary detention centers for foreign citizens. On May 23, 2017, the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 14-P was adopted, in which it was stated that the expediency of keeping aliens and stateless persons in temporary detention centers for foreign citizens should be evaluated by the court and if deportation or deportation of such citizens is virtually impossible or difficult the content of these citizens is inexpedient. With regard to a significant number of stateless persons, a decision was made on the undesirability of their stay on the territory of Russia, but the question remains how to implement the decision on expulsion in relation to them. All these problems we tried to discuss in this article.

Keywords: foreign citizens, stateless persons, temporary detention center for foreign citizens, decision on undesirability of staying on the territory of the Russian Federation.

Аванесова Анна Артёмовна

К.ю.н., доцент,

Северо-Кавказский

федеральный университет

Струтинская Татьяна Александровна

К.ю.н., доцент,

Северо-Кавказский

федеральный университет

Аннотация

В данной статье пойдет речь о содержании лиц без гражданства в центрах временного содержания иностранных граждан. 23.05.2017 было принято Постановление Конституционного суда Российской Федерации № 14-П, в котором было указано, что целесообразность содержания иностранцев и лиц без гражданства в центрах временного содержания иностранных граждан должна быть оценена судом и если выдворение или депортация таких граждан фактически невозможна или затруднительна, то содержание этих граждан нецелесообразно. В отношении значительного количества лиц без гражданства принято решение о нежелательности их пребывания на территории России, однако остается открытым вопрос каким образом осуществлять в отношении их решение о выдворении. Все эти проблемы мы попытались обсудить в данной статье.

Ключевые слова:

Иностранные граждане, лица без гражданства, центр временного содержания иностранных граждан, решение о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации.

Появление лиц без гражданства в нашей стране было связано, прежде всего, с распадом Советского Союза и образованием новых независимых государств на постсоветском пространстве. Возникновение указанной категории людей вызвано несоблюдением или нарушением рядом государств общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Одной из глобальных проблем, которые наиболее актуальны сегодня во всем мире, выступает адекватное правовое обеспечение прав и свобод человека, причем как на международном, так и на национальном уровне. Разрешение обозначенной проблемы может осуществляться самыми разными способами, одним из которых является правовая регламентация статуса личности.

Не составляет тайны тот факт, еще начиная со 2-й половины прошлого века вплоть до начала XXI в. эта

проблема, с одной стороны, видоизменилась и приобрела новые аспекты, в частности, она вышла на качественно иной уровень в аспекте правовой регламентации "человеческого измерения", а с другой стороны, она углубилась в силу стремления определенных политических и общественных сил возродить приоритет императивных правовых норм, которые направлены на возвеличивание роли государства применительно к отдельному человеку и обществу в целом. В настоящее время проблема правового статуса человека вышла за рамки определенного государства, она является базовой, основополагающей для всей конституционно-правовой науки в целом. Лицо без гражданства, ставшее таковым в силу объективных обстоятельств, к сожалению, не может рассчитывать на то, что его права будут полностью соблюдены. Это касается и жилищных проблем, и проблем с трудоустрой-

ством, и в случаях, если это лицо преступило закон. Ситуация является крайне сложной для тех лиц без гражданства, которые совершили либо уголовные, либо административные правонарушения, и были помещены в Центры временного содержания иностранных граждан, которые расположены в субъектах Российской Федерации. Ситуация для данной категории лиц усугубляется еще и тем, что в отношении целого ряда лиц без гражданства принимается решение о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации, как правило, это распоряжение принимает Министерство юстиции, и отменено оно может быть только судом, так как практики отмены собственного решения Министерством юстиции не предусмотрено. В результате, иностранный гражданин или лицо без гражданства помещается в Центр временного содержания иностранных граждан до момента исполнения решения о его выдворении. И если в отношении иностранных граждан известна страна выдворения (та, гражданином которой он является), то для лиц без гражданства, до недавнего времени, практически безвыходная, так как предполагалось, что выдворены они могут быть в свою страну – происхождения (то есть места рождения), но данная страна отказывалась их принимать, и посольства либо консульства данных стран, выдавали справку о том, что данное лицо не является гражданином их страны. В результате, лица без гражданства, к примеру, совершившие преступления, и отбывшие уже сроки наказания в местах лишения свободы, но имеющие непогашенную судимость, по сути, повторно отбывали наказание в центрах временного содержания иностранных граждан. Срок их пребывания продлялся каждые два месяца, а так как возможности исполнить выдворение не было, этот срок был не определен.

23.05.2017 года было принято Постановление Конституционного суда № 14-п, в котором были признаны несоответствующими Конституции РФ ст. 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации.

В позиции Конституционного суда РФ указано, что в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства относится к административным наказаниям, которые могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания (часть 2 статьи 3.3). В Постановлении Конституционного суда было указано, что, прибегая к выдворению или депортации, суд должен основывать свое решение на всестороннем и объективном учете соответствующих обстоятельств таких как, продолжительность его нахождения на территории Российской Федерации, наличие постоянного места жительства, семейное положение, состояние здоровья и т.п. То есть по смыслу части 1 статьи 27.19 Кодекса об административных правонарушениях, продолжительность нахождения лиц в специальном учреждении должна быть обусловлена временем, необходимым для достижения цели исполнения постановления о на-

значении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, вследствие чего эти лица, по общему правилу, могут удерживаться в специальных учреждениях до их фактического перемещения через Государственную границу Российской Федерации в порядке, установленном статьей 109.1 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве".

Федеральным законом "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", не входит установление конкретных (определенных) сроков их содержания в этом учреждении. По буквальному смыслу части 1 статьи 27.19 данного Кодекса, продолжительность нахождения указанных лиц в специальном учреждении обуславливается временем, необходимым для достижения цели исполнения постановления о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, вследствие чего эти лица, по общему правилу, могут удерживаться в специальных учреждениях до их фактического перемещения через Государственную границу Российской Федерации в порядке, установленном статьей 109.1 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве". В результате наиболее распространенными вариантами окончания содержания иностранного гражданина или лица без гражданства в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", являются либо фактическое его выдворение за пределы Российской Федерации, либо прекращение исполнения постановления о назначении административного наказания в виде административного выдворения. При этом из-за отсутствия у судьи возможности прекратить исполнение принятого им постановления (пункт 6 статьи 31.7 КоАП Российской Федерации), даже если фактическое выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства по тем или иным причинам, в частности из-за отсутствия государства, готового принять его у себя, затягивается на непредсказуемо длительный срок, последовательное применение действующего законодательства об административных правонарушениях приводит к тому, что содержание таких лиц в специальном учреждении может продолжаться до истечения срока давности исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации, который согласно части 1 статьи 31.9 КоАП Российской Федерации составляет два года и исчисляется со дня вступления соответствующего постановления в законную силу. Другой проблемой, на которое обратил внимание Конституционный Суд, является то, что у данных лиц практически отсутствует возможность оспаривания законности содержания в данных учреждениях. Так, у многих нет просто никаких ресурсов, для обращения в органы адвокатуры, кто-то не владеет в достаточной степени русским языком. И это нарушает конституционные принципы необходимости и соразмерности (пропорциональности) прав и свобод че-

ловека и гражданина. Конституционный Суд РФ при определении конституционного правового статуса иностранного гражданина играет особую роль в российской судебной системе. Он неоднократно давал указания по поводу того, что обязанностью государства выступает обеспечение наиболее полного осуществления права на судебную защиту, причем эта защита должна быть справедливой, компетентной и эффективной. Такого рода защита призвана обеспечить максимально эффективное восстановление в правах посредством осуществления правосудия, соответствующего требованиям справедливости.

Таким образом, после принятия данного Постановления Конституционного суда, суды общей юрисдикции, перестали продлевать срок содержания данных лиц в Центрах временного содержания иностранных граждан. Однако, проблема себя не исчерпала, так как эти лица так и не имеют возможности легализации. Для этого необходимо проводить процедуру установления личности, документирование статусом лица без гражданства. Но если в отношении лица существует вынесенное решение о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации, ему невозможно оформить не вид на жительство, ни в дальнейшем получения гражданства, также это распространяется на случае, если у него непогашенная судимость. Перспективы для тех лиц без гражданства, в отношении которых не принято решение о нежелательности пребывания в Российской Федерации более оптимистичные, но и у них существует очень много проблем. Самая главная проблема – это отсутствие каких-либо принятых мер со стороны Управлений по вопросам миграции в вопросах их легализации. Поскольку отсутствует возможность какой-либо подтверждающей информации из страны исхода этого лица, процедура затягивается на неопределенный срок. Таким образом, необходимо принятие новых нормативно-правовых актов или эффективная доработка существующих, которые бы обязывали миграционные органы осуществлять необходимые меры по легализации лиц без гражданства в Российской Федерации. В противном случае данная ситуация никогда не будет решена. У данной категории граждан отсутствует возможность полноценно защищать свои права, доказывать существующие связи с Россией, даже если они есть, а Управлении по вопросам миграции, в свою очередь, не заинтересованы в предоставлении легализующих документов для этих граждан. Мы считаем, что необходимо обратиться и конструктивно работать

и с международными актами, в случаях, когда есть такие пробелы в законодательстве. Не случайно в середине XX века были приняты две конвенции – о статусе апатридов от 28 сентября 1954 года и о сокращении без гражданства от 30 августа 1961 года. Несмотря на то, что Российской Федерацией эти конвенции до сих пор не ратифицированы, они, тем не менее, признаются фактически.

Многие права лиц без гражданства, которые предусмотрены Конвенцией 1954 года, в настоящее время получили свое отражение в качестве прав и свобод человека во многих иных международных актах, в которые участвует, в том числе, и Россия. В частности, имеются в виду такие международные договоры, как Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года и т.д.

Главная цель Конвенции 1954 года заключается в том, чтобы государства-участники наделяли лиц без гражданства не меньшим объемом прав, а также возможностью их защиты, по сравнению с проживающими в пределах их территорий иностранцами. Более того, при регламентации ряда жизненно важных прав Конвенция 1954 года дает рекомендацию государствам-участникам давать апатридам объем прав и их защиту аналогично правам, предоставляемым гражданам соответствующих государств, а также их защите.

Такой подход, основанный не на определении содержания прав лиц без гражданства, а на определении режима их защиты в зависимости от прав иностранных граждан либо граждан соответствующего государства, представляется чрезвычайно гибким, и именно он обеспечивает действие Конвенции на протяжении более чем пятидесяти лет.

Особенности правового регулирования положения апатридов по нормам российского законодательства связана непосредственным образом с принципом дифференциации осуществляемого правового регулирования. На протяжении уже нескольких десятилетий никак не урегулирован вопрос с правовым статусом лиц без гражданства, не приняты никакие меры, которые обязывали бы миграционные органы содействовать их легализации на территории Российской Федерации, а также меры, влекущие ответственность уполномоченных органов и должностных лиц за неисполнение необходимых действий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 N 14-П "По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе" // СПС Консультант Плюс.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС – Консультант Плюс.
3. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 №115 ФЗ // Собрание законодательства РФ от 29.07.2002. – № 30. – ст. 3032.