

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД  
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**



**О ПРОБЛЕМАХ  
СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА  
В СФЕРЕ МИГРАЦИОННОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**



**САРАТОВ  
2016 г.**

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД  
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

**О ПРОБЛЕМАХ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА  
В СФЕРЕ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**Саратов  
2016**

**Настоящий специальный доклад подготовлен  
в соответствии со статьей 16 Закона Саратовской области  
«Об Уполномоченном по правам человека  
в Саратовской области»**

## Содержание

<b>Введение</b> .....	4
1. Легализация длительное время проживающих на территории Саратовской области лиц с неопределенным гражданско-правовым статусом.....	5
2. Проблема длительного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении временного содержания иностранных граждан.....	8
2.1. Длительность подготовки выездных документов для пересечения иностранным гражданином (лицом без гражданства) границы Российской Федерации.....	8
2.2. Отсутствие в законодательстве специальных сроков исполнения постановлений об административном выдворении и сроков содержания выдворяемых лиц в спецучреждениях.....	9
2.3. Отсутствие достаточных средств федерального бюджета для исполнения постановлений об административном выдворении.....	12
3. Легализация проживания на территории Саратовской области лиц без гражданства, имеющих неснятую (непогашенную) судимость, депортация которых за пределы Российской Федерации невозможна.....	14
<b>Заключение</b> .....	17
<b>Рекомендации</b> .....	18

## **Введение**

Специальный доклад посвящен некоторым проблемам соблюдения прав человека в сфере миграционного законодательства.

Как известно, в годы СССР границы союзных республик носили формальный характер, люди могли без оформления каких-либо документов перемещаться по нашей большой общей родине. После распада СССР, миграционное законодательство изменилось, однако многие граждане оказались не готовы к таким переменам. Справедливо будет отметить, что и государственные структуры также еще долго адаптировались к правилам жизни в новой России.

В результате, значительная часть населения как в целом по России, так и частности в Саратовской области, оказалась вне правового поля. Многим пришлось столкнуться с необходимостью вновь проходить процедуру легализации проживания (получать разрешение на временное проживание, вид на жительство, гражданство), многие были выдворены (депортированы) за пределы Российской Федерации.

Отдельные проблемы в сфере миграционного законодательства, к сожалению, не удалось решить и по сей день.

При чем, ощущается недостаточная информированность о сути и масштабах этих проблем, о значимости их решения в правовом государстве, о том, к чему приводит непродуманность действий, а иногда и бездействие должностных лиц.

В рамках данного специального доклада поясняется, о какой именно категории населения идет речь, проанализированы причины имеющихся в настоящее время проблем, выработаны рекомендации, которые, возможно, позволят их решить.

## **1. Легализация длительное время проживающих на территории Саратовской области лиц с неопределенным гражданско-правовым статусом.**

Поступающие к Уполномоченному по правам человека в Саратовской области (далее – Уполномоченный) обращения свидетельствуют о наличии проблемы легализации длительное время (10-15 лет, а иногда и более длительное время) проживающих на территории Саратовской области лиц с неопределенным гражданско-правовым статусом.

Так, в 2015 году по обозначенному вопросу к Уполномоченному поступило 62 обращения, в первом полугодии 2016 года 34 обращения.

Таких граждан, условно можно разделить на **две категории**.

*При чем, следует оговориться, что речь не идет о недобросовестных лицах, тех, кто умышленно идет на нарушение закона или скрывается от правоохранительных органов. По отношению к данным гражданам необходимо принимать весь комплекс мер ответственности, предусмотренной действующим законодательством.*

Итак, **первая категория** - граждане, которые по нежеланию или неграмотности в установленном порядке:

а) не поменяли паспорт гражданина бывшего СССР образца 1974 года на паспорт гражданина Российской Федерации;

б) не поменяли паспорт гражданина Российской Федерации после истечения срока его действия (*наступления 20, 45 летнего возраста*) или изменения персональных данных (*фамилии, имя, пола и т.д.*);

в) не обратились в миграционную службу для восстановления (замены) утраченного (испорченного) паспорта гражданина Российской Федерации;

г) никогда не получали паспорт гражданина Российской Федерации.

Как правило, это жители сельских поселений, в основном, приезжие из стран СНГ, ведущие «тихий» образ жизни. Они не участвуют в общественной жизни, не покидают пределы населённого пункта, работают без оформления трудовых договоров на временных, сезонных работах либо обеспечивают свою жизнь подсобным хозяйством. Такие люди не получают государственных пособий, не обращаются за медицинской помощью. Им, как они считают, паспорт просто не нужен. Конечно, до поры до времени, пока либо в больницу попадут, либо жениться надумают, либо начнут пенсию оформлять и т.д.

Работа по определению гражданско-правового статуса таких граждан наиболее сложна и требует проведения большого количества проверочных мероприятий, истребования различных данных.

**Вторая категория** - получившие паспорт гражданина Российской Федерации в нарушение установленного порядка.

Речь идет о тех гражданах, кто получал, менял паспорт в 90-е годы, в том числе в консульствах за границей, в том числе с помощью работающих в то время различных «посреднических фирм». В ряде случаев ответственные должностные лица выдавали документы без проведения необходимых проверок, принятия решения о приеме (признании) гражданства РФ. Имелись случаи, когда не вносились необходимые сведения в базу данных, терялись архивы.

От таких граждан, обратившихся в миграционную службу с заявлениями о замене российских паспортов, требуют предоставить документальное подтверждение

наличия регистрации по месту жительства на 06 февраля 1992 г., то есть на дату вступления в силу Закона РФ «О гражданстве РФ». Нет сведений, тогда им нужно доказывать данный факт в суде, либо проходить процедуру принятия гражданства РФ.

Несмотря на отсутствие установленных фактов умышленных неправомерных действий граждан миграционной службой у них изымаются паспорта гражданина РФ.

Самое удивительное, что обозначенная проблема касается не только приезжих граждан, но и граждан, проживающих на территории нашего региона с рождения. Сложность в работе с данной категорией граждан заключается не только и не столько в необходимости решения юридических коллизий, сколько в необходимости проведения с ними разъяснительной и психологической работы, так как они испытывают справедливые нравственные переживания.

Теперь, когда обозначены категории лиц, оказавшихся вне правового поля, полагаю, понятны и причины, по которым принимаемые в течение многих лет различными структурами и ведомствами меры, не позволили окончательно решить данную проблему.

Безусловно, большим шагом в работе по выявлению и урегулированию гражданско-правового статуса выше обозначенных категорий населения стало принятие Федерального закона от 12.11.2012 N 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». Эта так называемая «миграционная амнистия» позволила многим находящимся на территории нашего региона лицам с неопределенным гражданско-правовым статусом приобрести гражданство Российской Федерации.

Согласно информации, предоставленной миграционной службой, в рамках введенной данным Федеральным законом главы VIII.1 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» на территории Саратовской области смогли легализоваться 355 человек (в 2013 г. - 37 чел.; в 2014 г. – 223 чел.; в 2015 г. – 82 чел.; в первом полугодии 2016 г. - 13 чел.).

Как мы видим из приведенных статистических данных, наблюдается тенденция к снижению количества обращающихся в миграционную службу по вопросу легализации в рамках так называемой «миграционной амнистии». Вместе с тем, говорить о том, что данный способ урегулирования гражданско-правового статуса более не востребован гражданами и может быть отменен, явно преждевременно.

Согласно информации, предоставленной миграционной службой, по состоянию на 01.07.2016 г., в миграционной службе рассматриваются материалы еще в отношении 16 лиц, нуждающихся в урегулировании гражданско-правового статуса.

Нельзя исключить, что многие жители Саратовской области в силу своей неосведомленности или как говорится «надеясь на авось» все еще не обратились в миграционную службу.

Вместе с тем, следует отметить, что в соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона от 12.11.2012 N 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» положения введенной данным Федеральным законом главы VIII.1 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» применяются до 1 января 2017 года.

Частью 2 статьи 2 Федерального закона от 12.11.2012 N 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» предусмотрено, что лица, подпадающие под действие главы VIII.1 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в редакции настоящего Федерального закона), не обратившиеся в период действия главы VIII.1 указанного Федерального закона с заявлением о признании гражданином Российской Федерации или о приеме в гражданство Российской Федерации, обязаны выехать из

Российской Федерации не позднее трех месяцев со дня окончания срока действия главы VIII.1 указанного Федерального закона. В случае неисполнения указанного требования такие лица подлежат депортации.

Таким образом, в оставшееся время (*то есть до 1 января 2017 года*) требуется активизировать информационную и разъяснительную работу с населением, чтобы длительно проживающие без документов жители Саратовской области, имеющие здесь семью, жилье, работу, из-за своей неосведомленности либо неграмотности не оказались под угрозой депортации.

Кроме того, вижу необходимость в продлении срока применения главы VIII.1 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» еще на год, то есть до 1 января 2018 года.

### **Рекомендации по разделу.**

#### **Управлению по вопросам миграции ГУ МВД России по Саратовской области, органам государственной власти и местного самоуправления:**

- принимать совместные согласованные меры для выявления, учета и оказания содействия в легализации находящихся на территории Саратовской области лиц с неопределенным гражданско-правовым статусом;

- активизировать информационную и разъяснительную работу с населением по вопросу применения главы VIII.1 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

#### **Национально-культурным общественным объединениям:**

- оказывать содействие в выявлении лиц, с неопределенным гражданско-правовым статусом, разъяснять им необходимость прохождения процедуры легализации.

#### **Органам законодательной власти:**

- рассмотреть возможность продления срока применения главы VIII.1 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» до 1 января 2018 года.



## **2. Проблема длительного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении временного содержания иностранных граждан.**

В связи с нарушением законодательства Российской Федерации, некоторые находящиеся на территории Саратовской области иностранные граждане и лица без гражданства, подвергаются по постановлению суда административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Российская Федерация является правовым государством, в котором даже нарушителям закона гарантировано соблюдение прав человека, в том числе, в соответствии с общепризнанными международными нормами.

Поэтому заслуживает внимания проблема длительного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении временного содержания иностранных граждан (*г. Энгельс, ул. Красноярская, д.5*) - (далее – спецучреждение).

Далее будут проанализированы две основных причины, влияющие на сроки содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в спецучреждении:

- длительность подготовки выездных документов для пересечения иностранным гражданином (лицом без гражданства) границы РФ;

- отсутствие в законодательстве специальных сроков исполнения постановлений об административном выдворении и сроков содержания выдворяемых лиц в спецучреждениях.

### **2.1. Длительность подготовки выездных документов для пересечения иностранным гражданином (лицом без гражданства) границы Российской Федерации.**

По информации, поступившей из миграционной службы, в 2015 году в спецучреждении содержалось 309 иностранных граждан (лиц без гражданства), в 1 полугодии 2016 года (по состоянию на 01.07.2016 г.) их количество уже составило 199 человек.

Многие содержащиеся в спецучреждении лица не имеют действительных документов для пересечения границы Российской Федерации.

Для получения данных документов сотрудники миграционной службы обращаются в дипломатические представительства иностранных государств (далее - посольство).

Ответы из многих посольств, к сожалению, поступают только через несколько месяцев, причем не всегда однозначные и положительные.

Уполномоченный оказывает возможную помощь в ускорении процесса подготовки выездных документов для лиц, содержащихся в спецучреждении.

За 2015 год и 1 полугодие 2016 года Уполномоченный направлял соответствующие обращения в интересах 10 человек, содержащихся в спецучреждении: в отношении 4 человек в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; в отношении 6 человек в адрес уполномоченных по правам человека других республик (Азербайджан - 2, Казахстан - 1, Таджикистан - 1, Узбекистан - 1, Кыргызстан - 1).

Например, длительное время в спецучреждении находился гражданин Азербайджанской Республики Аббасов, подлежащий депортации за пределы РФ.

Для получения свидетельства на возвращение миграционной службой

направлялись документы в консульский отдел Посольства Азербайджанской Республики в Российской Федерации, однако по итогам рассмотрения предоставленных материалов было отказано в выдаче данного документа.

В рамках взаимодействия Уполномоченный по правам человека в Саратовской области через Уполномоченного по правам человека в Азербайджанской Республике Э.Т. Сулейманову смог получить подтверждение о принадлежности Аббасова к гражданству Азербайджана.

Данное подтверждение позволило разрешить ситуацию.

Также следует отметить, что выдаваемые иностранными государствами сертификаты (свидетельства) возвращения на родину имеют определенный срок действия. Бывают случаи, что пока идет пересылка документа до адресата, оформление выездных документов, приобретение билетов, сертификат (свидетельство) теряет срок действия, поэтому приходится оформлять новый.

Например, при содействии Уполномоченного по правам человека в Республике Таджикистан З.Ализода удалось получить сертификат возвращения на родину в отношении длительное время содержащегося в спецучреждении гражданина Ризоева И.Ш.

Приведенные примеры, показывают, что в конкретных случаях, в отношении конкретных лиц, удастся разрешить ситуацию.

Однако, в целом проблема длительности подготовки выездных документов для пересечения иностранным гражданином (лицом без гражданства) границы Российской Федерации, в настоящее время, к сожалению, не решена.

Уполномоченный по правам человека в Саратовской области обращался по данной проблеме к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, который в своем ответе, в том числе, отметил, что некоторыми посольствами в качестве причины длительного оформления документов отмечена недостаточная проработка запросов соответствующими российскими органами.

### **Рекомендации по разделу.**

#### **Управлению по вопросам миграции ГУ МВД России по Саратовской области:**

- не допускать фактов направления в дипломатические представительства иностранных государств (посольства) не правильно (не полно) подготовленных запросов;
- информировать Уполномоченного по правам человека в Саратовской области о фактах длительного содержания иностранных граждан (лиц без гражданства) в спецучреждении по причине неполучения миграционной службой ответов из дипломатических представительств иностранных государств (посольств), обязательно, с приложением подтверждающих данные обстоятельства материалов.

#### **2.2. Отсутствие в законодательстве специальных сроков исполнения постановлений об административном выдворении и сроков содержания выдворяемых лиц в спецучреждениях.**

Имеются случаи, когда из посольств поступают ответы о невозможности определения гражданства лица, подлежащего выдворению. Посольства отказываются

документировать таких лиц национальными паспортами, а также выдавать свидетельства (сертификаты) на возвращение.

К сожалению, до настоящего времени остается неурегулированным вопрос о законодательном закреплении специальных сроков исполнения постановлений об административном выдворении и сроков содержания выдворяемых лиц в спецучреждениях.

В результате выдворяемые, в отношении которых получены отказы в выдаче свидетельства на возвращение, вынуждены находиться в спецучреждениях до истечения срока исполнения постановления суда о выдворении за пределы России (статья 31.9. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ)), то есть до двух лет.

Получается, что за административное правонарушение выдворяемые лица, не совершившие каких-либо уголовно-наказуемых деяний (преступлений), фактически отбывают наказание в виде лишения свободы с ограничениями, непредусмотренными даже для этого вида уголовного наказания.

Например, в 2015 год в спецучреждение по постановлению Татищевского районного суда Саратовской области был помещен уроженец Кыргызской ССР Дмитриев Александр Викторович, подлежащий выдворению за пределы Российской Федерации.

Управлением ФМС России по Саратовской области предпринимались возможные меры для исполнения постановления суда.

На неоднократные обращения сотрудников миграционной службы в консульский отдел Посольства Кыргызской Республики в Российской Федерации по вопросу документирования Дмитриева А.В. выездными документами, были получены рекомендации о направлении материалов в отношении Дмитриева А.В., в порядке реадмиссии.

В соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики от 11.10.2012 г. Управлением ФМС России по Саратовской области были направлены соответствующие материалы. В целях оказания содействия в решении обозначенного вопроса также и Уполномоченным направлялось обращение исполняющему обязанности Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики Г.О. Жамгырчиевой.

В результате был получен ответ о том, что определить принадлежность к гражданству Кыргызской Республики А.В. Дмитриева не представляется возможным.

Подобные ответы, фактически обрекают выдворяемых находиться в спецучреждении до истечения срока исполнения постановления суда о выдворении за пределы России, то есть в течении двух лет (статья 31.9. КоАП РФ), что является нецелесообразным и несоразмерно преследуемым законом целям.

Продолжительность времени, в течении которого иностранные граждане (лица без гражданства) находились в спецучреждении в 2015 году и первом полугодии 2016 года, приведены ниже в форме таблицы.

Количество содержащихся в специальном учреждении временного содержания иностранных граждан (включая лиц без гражданства)	<b>в 2015 году</b>		<b>в 1 - ом полугодии 2016 года (по состоянию на 01.07.2016 г.)</b>	
	309		199	
Продолжительность времени, в течение которого иностранные граждане (лица без гражданства), находились в специальном учреждении временного содержания иностранных граждан	<b>в 2015 году</b>		<b>в 1 - ом полугодии 2016 года (по состоянию на 01.07.2016 г.)</b>	
	<b>Количество месяцев</b>	<b>Количество человек</b>	<b>Количество месяцев</b>	<b>Количество человек</b>
	менее 1 месяца	145	менее 1 месяца	96
	от 1 до 2 месяцев	84	от 1 до 2 месяцев	65
	до 3 месяцев	35	до 3 месяцев	19
до 6 месяцев	36	до 6 месяцев	12	
до 9 месяцев	2	до 9 месяцев	4	
до 1 года	7	до 1 года	1	
более 1 года	0	более 1 года	2	
более 2 лет	0	более 2 лет	0	

Очевидно, что данная проблема существует и на территории других субъектов РФ и должна решаться в масштабах Российской Федерации.

### Рекомендации по разделу.

Полагаю, имеются два приемлемых варианта разрешения ситуации:

**Первый вариант** - создание соответствующей судебной практики.

Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать обращение компетентного органа в суд с заявлением об отмене постановления суда в части назначения дополнительного наказания в виде выдворения за пределы РФ, либо с заявлением о прекращении исполнения постановления в связи с невозможностью исполнения назначенного судом наказания.

В настоящее время судебная практика по данной категории дел, к сожалению, отрицательная.

Так, например, Красноярский Краевой суд в Постановлении от 10.08.2015 г. №4а-623/2015, указал следующее.

*«Доводы М. о невозможности исполнения в настоящее время назначенного судом наказания в виде выдворения за пределы Российской Федерации, не могут служить основанием для отмены правильного по существу постановления судьи Норильского городского суда Красноярского края от 29 января 2014 года по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ, либо прекращения исполнения постановления.»*

*Вопрос о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания решается судьей, вынесшим постановление о назначении административного наказания. При этом исчерпывающий перечень оснований, когда исполнение постановления о назначении административного наказания подлежит прекращению, установлен положениями ст. 31.7 КоАП РФ.»*

Очевидна необходимость обобщения Верховным Судом Российской Федерации судебной практики по данной категории дел и направление рекомендаций нижестоящим судам общей юрисдикции.

**Второй вариант** - совершенствование законодательства в части установления специальных сроков исполнения постановлений об административном выдворении и сроков содержания выдворяемых лиц в спецучреждениях.

Полагаю, необходимо внести изменения в статью 32.10. КоАП РФ «Порядок исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства». В данной статье, возможно, закрепить норму, предусматривающую, что в случае невозможности исполнения постановления суда о выдворении в связи с не подтверждением иностранным государством гражданской принадлежности выдворяемого лица и (или) отказом в принятии его на территорию иностранного государства, уполномоченный орган обязан обратиться в суд с ходатайством о прекращении исполнительного производства.

Соответствующие изменения также необходимо внести в статью 31.7 КоАП РФ «Прекращение исполнения постановления о назначении административного наказания» и в статью 43 Федерального закона от 02.10.2007 г. №229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

В целях дальнейшего определения правового статуса таких лиц также потребуются внесение изменений и в Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Следует отметить, что Уполномоченный по правам человека в Саратовской области уже направил обращение в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с просьбой оказать содействие в разрешении обозначенной проблемы на федеральном уровне.

Названная тема была подробно освещена в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год. Субъектам права законодательной инициативы даны рекомендации по совершенствованию законодательства в части установления предельного срока пребывания в спецучреждениях в случае длительного неисполнения судебного решения о выдворении.

В ответе федерального Уполномоченного исх.№ЭП6935-431 от 25.03.2016 года также отмечено, что Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации было направлено обращение Председателю Верховного Суда РФ с просьбой изучить правоприменительную практику. Верховный Суд РФ намерен провести специальное внеплановое изучение судебной практики по данной категории дел.

### **2.3. Отсутствие достаточных средств федерального бюджета для исполнения постановлений об административном выдворении.**

Одной из причин длительного нахождения лиц, подлежащих административному выдворению, в спецучреждении, является отсутствие достаточных средств федерального бюджета для осуществления службой судебных приставов функций по выдворению.

По информации УВМ ГУ МВД России по Саратовской области в спецучреждение по решениям судов ежедневно помещаются по 1-2 иностранных гражданина, в случае длительного неисполнения решений судов существует угроза его переполнения.

Большая часть содержащихся в спецучреждении лиц, как правило, имеют

документы для пересечения границы Российской Федерации, однако, к сожалению, не всегда своевременно решается вопрос о выделении Управлению ФССП по Саратовской области лимитов денежных средств для приобретения выдворяемым проездных билетов.

Согласно действующему законодательству судебный пристав-исполнитель может возбудить исполнительное производство только при наличии вступившего в законную силу постановления суда. При этом в соответствии с установленным УФССП России порядком, денежные средства на приобретение проездных билетов для иностранных граждан выделяются территориальным подразделениям только по предварительной заявке на основании данных о возбужденных исполнительных производствах об административном выдворении.

Следует отметить, что в целях предотвращения негативных последствий, связанных с переполнением спецучреждения и необоснованным длительным содержанием в нем иностранных граждан, Уполномоченный по правам человека в Саратовской области обратился за содействием к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой.

В поступившем из Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации ответе отмечено, что обозначенная проблема является важной и актуальной в целом для Российской Федерации не только в части соблюдения прав иностранных граждан и обеспечения безопасности в спецучреждениях, но и для рационального использования бюджетных средств на содержание и выдворение (депортацию, реадмиссию) указанных лиц, поскольку в среднем по России ежемесячное содержание граждан в спецучреждении составляет 23,5 тыс. рублей.

Для решения указанных вопросов и изменения ситуации с положением лиц, содержащихся в спецучреждении, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова обратилась к Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву.

### **Рекомендации по разделу.**

#### **Управлению Федеральной службы судебных приставов по Саратовской области:**

- организовать направление заявок о выделении денежных средств на выдворение иностранных граждан (лиц без гражданства) в день возбуждения исполнительного производства и, при необходимости, еженедельно направлять повторные заявки.

#### **Управлению по вопросам миграции ГУ МВД России по Саратовской области:**

- информировать Уполномоченного по правам человека в Саратовской области о фактах длительного содержания иностранных граждан (лиц без гражданства) в спецучреждении по причине отсутствия денежных средств на приобретение проездных билетов.

### **3. Легализация проживания на территории Саратовской области лиц без гражданства, имеющих неснятую (непогашенную) судимость, депортация которых за пределы Российской Федерации невозможна.**

Одной из основных проблем в сфере миграционного законодательства является легализация лиц без гражданства, имеющих неснятую (непогашенную) судимость, депортация которых за пределы Российской Федерации невозможна.

По информации, поступившей из миграционной службы, на территории Саратовской области по состоянию на 01 июля 2016 года проживают 3 лица без гражданства, имеющие неснятую (непогашенную) судимость, депортация которых за пределы Российской Федерации невозможна.

В соответствии со ст.16 Федерального закона от 31.05.2002 N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» наличие неснятой или непогашенной судимости за совершение умышленных преступлений является основанием отклонения заявлений о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство РФ, о приеме в гражданство РФ и о восстановлении в гражданстве РФ. Также в соответствии с Федеральным законом от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» наличие непогашенной или неснятой судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления является основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание (статья 7), вида на жительство (статья 9).

Таким образом, освободившиеся после отбытия наказания лица без гражданства, депортация которых за пределы Российской Федерации невозможна, до момента погашения (снятия) судимости проживают на территории России, имея на руках только справку об освобождении и в случаях, предусмотренных ст.41.9. Федерального закона от 31.05.2002 N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», миграционную карту со специальной отметкой о том, что им разрешено временно пребывать на территории Российской Федерации.

Лица, оказавшиеся в таком положении, в своих обращениях к Уполномоченному отмечали, что они не имеют возможности начать новую жизнь, устроиться на нормальную работу, решить проблемы с жильем и порой вынуждены вновь совершать преступления.

В целях разрешения обозначенной проблемы необходимо на законодательном уровне установить специальный режим их пребывания (проживания) в Российской Федерации и порядок осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

До принятия соответствующего федерального закона главная задача правоприменителей - не усугублять и без того незавидное положение таких лиц без гражданства.

Поскольку имелись случаи, когда осужденных сразу после отбытия наказания в виде лишения свободы, помещали в специальное учреждение временного содержания иностранных граждан (далее – спецучреждение), где их длительное время продолжали содержать в условиях изоляции от общества.

Причиной тому являлась недостаточная проработка компетентными органами вопроса о возможности их депортации за пределы Российской Федерации. Только после помещения такого лица в спецучреждение должностные лица понимали невозможность исполнения решения о его депортации.

По аналогии с выдворением, о чем указывалось выше, до настоящего времени остается не урегулированным вопрос о законодательном закреплении сроков исполнения решений о депортации при не поступлении ответа из иностранного государства, либо в случае отказа иностранного государства принимать депортируемого на свою территорию в связи с не подтверждением его гражданской принадлежности. Соответственно не урегулированы и сроки содержания депортируемых в таких спецучреждениях.

Очевидно, что на момент отбытия наказания осужденный, пребывание которого на территории России признано нежелательным, должен уже иметь документ, необходимый для пересечения государственной границы Российской Федерации.

Если иностранное государство откажется принимать данных лиц в связи с не подтверждением их гражданской принадлежности, полагаю, что миграционная служба не должна выносить решение об их депортации и тем более инициировать перед судом рассмотрение вопроса о помещении их в спецучреждение.

### **Рекомендации по разделу.**

**Управлению по вопросам миграции ГУ МВД России по Саратовской области и Управлению Федеральной службы исполнения наказаний по Саратовской области:**

- совместно предпринимать необходимые меры для документирования осужденных с неопределенным гражданско-правовым статусом, а также осужденных, пребывание (проживание) в России которых признано нежелательным, в период отбывания ими наказания;

- в отношении лиц без гражданства заблаговременно проводить работу с дипломатическими представительствами иностранных государств по выяснению возможности либо невозможности их депортации за пределы Российской Федерации.

**Управлению по вопросам миграции ГУ МВД России по Саратовской области:**

- в случаях, когда иностранное государство отказывается принимать лиц без гражданства на свою территорию, рассмотреть возможность не выносить решение об их депортации и (или) не инициировать перед судом рассмотрение вопроса о помещении их в спецучреждение.

**Органам законодательной власти:**

- рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», устанавливающих для лиц без гражданства, имеющих неснятую (непогашенную) судимость, депортация которых за пределы Российской Федерации невозможна, специальный режим пребывания (проживания) в Российской Федерации и порядок осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации.



## **Заключение**

По итогам данного специального доклада необходимо отметить, что положение дел с соблюдением прав иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Саратовской области, в целом, можно охарактеризовать положительно.

Исследованные в рамках данного специального доклада проблемы не являются специфичными именно для Саратовской области, очевидно, что они присущи и другим регионам России.

Вместе с тем, это нисколько не умаляет необходимость заниматься данными проблемами на местах, анализировать, предлагать пути решения и катализировать явно затянувшийся процесс их решения.

Мы живем в правовом государстве, а потому значимость их решения не должна приуменьшаться, откладываться на потом, как говорят «до лучших времен». Те, кто ждут их решения, это жители нашего региона, наши соседи, друзья, родственники.

Призываю государственные структуры и институты гражданского общества объединить силы и вместе постараться решить проблемы, обозначенные в данном специальном докладе.

## **Рекомендации**

Уполномоченного по правам человека в Саратовской области по решению некоторых проблем соблюдения прав человека в сфере миграционного законодательства

### **1. По проблеме легализации длительное время проживающих на территории Саратовской области лиц с неопределенным гражданско-правовым статусом.**

**Управлению по вопросам миграции ГУ МВД России по Саратовской области, органам государственной власти и местного самоуправления:**

- принимать совместные согласованные меры для выявления, учета и оказания содействия в легализации находящихся на территории Саратовской области лиц с неопределенным гражданско-правовым статусом;

- активизировать информационную и разъяснительную работу с населением по вопросу применения главы VIII.1 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

#### **Национально-культурным общественным объединениям:**

- оказывать содействие в выявлении лиц, с неопределенным гражданско-правовым статусом, разъяснять им необходимость прохождения процедуры легализации.

#### **Органам законодательной власти:**

- рассмотреть возможность продления срока применения главы VIII.1 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» до 1 января 2018 года.

### **2. По проблеме длительного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении временного содержания иностранных граждан.**

**Управлению по вопросам миграции ГУ МВД России по Саратовской области:**

- не допускать фактов направления в дипломатические представительства иностранных государств (посольства) не правильно (не полно) подготовленных запросов;

- информировать Уполномоченного по правам человека в Саратовской области о фактах длительного содержания иностранных граждан (лиц без гражданства) в спецучреждении по причине неполучения миграционной службой ответов из дипломатических представительств иностранных государств (посольств), обязательно, с приложением подтверждающих данные обстоятельства материалов;

- информировать Уполномоченного по правам человека в Саратовской области о фактах длительного содержания иностранных граждан (лиц без гражданства) в спецучреждении по причине отсутствия денежных средств на приобретение проездных билетов.

**Управлению Федеральной службы судебных приставов по Саратовской области:**

- организовать направление заявок о выделении денежных средств на выдворение иностранных граждан (лиц без гражданства) в день возбуждения исполнительного производства и, при необходимости, еженедельно направлять повторные заявки.

### **Органам судебной власти:**

- рассмотреть возможность изучения судебной практики принятия решений о помещении лиц, подлежащих административному выдворению (депортации) за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения для их временного содержания.

### **Субъектам права законодательной инициативы**

- рассмотреть возможность внесения в изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 02.10.2007 г. №229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в части установления специальных сроков исполнения постановлений об административном выдворении иностранных граждан (лиц без гражданства) за пределы Российской Федерации и сроков содержания данных лиц в специальных учреждениях для их временного содержания.

**3. По проблеме легализации проживания на территории Саратовской области лиц без гражданства, имеющих неснятую (непогашенную) судимость, депортация которых за пределы Российской Федерации невозможна.**

**Управлению по вопросам миграции ГУ МВД России по Саратовской области и Управлению Федеральной службы исполнения наказаний по Саратовской области:**

- совместно предпринимать необходимые меры для документирования осужденных с неопределенным гражданско-правовым статусом, а также осужденных, пребывание (проживание) в России которых признано нежелательным, в период отбывания ими наказания;

- в отношении лиц без гражданства заблаговременно проводить работу с дипломатическими представительствами иностранных государств по выяснению возможности либо невозможности их депортации за пределы Российской Федерации.

**Управлению по вопросам миграции ГУ МВД России по Саратовской области:**

- в случаях, когда иностранное государство отказывается принимать лиц без гражданства на свою территорию, рассмотреть возможность не выносить решение об их депортации и (или) не инициировать перед судом рассмотрение вопроса о помещении их в спецучреждение.

### **Органам законодательной власти:**

- рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», устанавливающих для лиц без гражданства, имеющих неснятую (непогашенную) судимость, депортация которых за пределы Российской Федерации невозможна, специальный режим пребывания (проживания) в Российской Федерации и порядок осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

**Уполномоченный по правам человека  
в Саратовской области  
Т.В. Журик**

Отпечатано в ООО «Полиграфия Поволжья», тираж 100 шт., заказ 295



**Адрес:** 410012, г. Саратов, ул. Челюскинцев, 116,  
**тел./факс:** (8452) 26-16-61  
**E-mail:** ombudsman64@bk.ru  
**Сайт:** <http://ombudsman64.ru/>