

Специальный доклад

*Уполномоченного по правам человека
в Кемеровской области*

О СОСТОЯНИИ ЗАКОННОСТИ И СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СФЕРЕ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ТЕРРИТОРИИ КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ

**Кемерово
2007**

1.Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции.

2.Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случая, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

ст. 8 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод

3.Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

п.3 ст.62 Конституции РФ

Сегодня в Кемеровской области, как и во всей России, отмечается повышение интенсивности миграционных потоков. Оно вызвано, в первую очередь, развитием международных отношений, деловых связей, туризма. Значительно увеличился и поток трудовых мигрантов (в том числе и нелегальных).

Увеличение числа иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории РФ, делает проблему правового регламентирования сроков их пребывания, административно-правового статуса и процедуры административного выдворения за пределы РФ особенно актуальной.

Хотел бы остановиться только на двух проблемах, связанных с применением действующего законодательства о положении иностранных граждан в РФ и получении российского гражданства.

Статья 18 КРФоАП устанавливает перечень административных правонарушений, субъектом которых может быть только иностранный гражданин или лицо без гражданства. К ним относятся такие нарушения режима пребывания в Российской Федерации, как несоблюдение установленного порядка регистрации, передвижения, выбора места жительства, незаконное осуществление трудовой деятельности, уклонение от выезда из РФ по истечении определенного срока пребывания и др.

По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях такого рода судом может быть вынесено постановление о назначении нарушителем административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации. При этом до исполнения судебного постановления иностранный гражданин или лицо без гражданства согласно п.5 ст.32.10 КРФоАП по решению суда могут быть помещены в специальные помещения, предусмотренные ст.27.6 КРФоАП.

Постановлением Правительства РФ от 15.10.2003 г. №627 определены условия содержания в специальных помещениях, нормы их питания и медицинского обслуживания.

Приказом ГУВД по Кемеровской области в качестве специальных помещений для содержания таких граждан до исполнения судебного постановления о их выдворении определены спецприемники-распределители при ИВС городов Кемерово и Новокузнецк. Однако эти помещения не соответствуют установленным санитарным нормам и не приспособлены для длительного содержания граждан.

Между тем, нарушителям здесь приходится проводить не по одному месяцу.

Об этом, например, свидетельствует обращение адвоката Зайкова А.А. в интересах гр-н Х., М., С. (вх.№ №-335).

Указанные граждане – армяне по национальности, но уроженцы Грузинской ССР, женаты на гражданках РФ, имеют детей от этих браков, также являющихся гражданами России. В связи с тем, что данными гражданами нарушен режим пребывания в РФ, постановлениями федеральных судов они подвергнуты штрафу и в отношении них применено наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

На момент обращения адвоката нарушители в течение 5 месяцев содержались в ИВС УВД г. Кемерово.

В течение трех месяцев на момент обращения адвоката Араева Д.М. к Уполномоченному в СПР УВД по г. Кемерово находился гр.И. (вх. № Апр-367).

Гр.И. - гражданин Республики Грузия был выявлен работниками УФМС России по поводу нарушения режима пребывания (проживания) в РФ, отсутствия документов, подтверждающих право на пребывание, уклонения от выезда из РФ по истечении определенного срока пребывания.

Постановлением судьи Ленинского района г. Кемерово гр.И. был подвергнут наказанию в виде административного штрафа с административным выдворением с территории РФ. Исполнение суда возложено на органы внутренних дел.

За время содержания в спецприемнике гр.И. неоднократно обращался за медицинской помощью в связи с обострением хронических заболеваний. Однако, несмотря на ходатайство врачей ускорить исполнение решения о его выдворении с территории РФ в связи с ухудшившимся состоянием здоровья, данное решение до настоящего времени не исполнено.

Следует остановиться еще на одном аспекте этой проблемы.

В соответствии с п.1 ст.32.10 КРФоАП исполнение постановления об административном выдворении за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства производится путем официальной передачи

представителю властей иностранного государства, на которое указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению за пределы РФ.

При добровольном выдворении иностранный гражданин или лицо без гражданства самостоятельно определяют способ и транспорт для выезда и в установленный срок покидают территорию РФ.

Из представленных документов видно, что гр.И. выразил желание добровольно выехать за пределы РФ. Им приобретался билет на самолет в Грузию, однако в связи с тем, что паспорт у него был изъят, вылет не состоялся и билет был сдан.

Таким образом, с учетом затрат на содержание задержанных, следует подумать как о разумности сроков их задержания, так и о необходимости разработки механизмов реализации их права на добровольный выезд за пределы РФ.

Одной из основных причин длительного неисполнения решений судов об административном выдворении иностранных лиц и лиц без гражданства с территории РФ является недостаточность финансирования процедуры выдворения.

Об этом говорится в ответе ГУВД по Кемеровской области, проводившего по ходатайству Уполномоченного проверку жалобы гр-ки В. из г.Новокузнецка (вх.№В-690). Проверкой установлено, что в течение ряда лет несколько граждан, выходцев из Республики Казахстан и республики Азербайджан, не имевших регистрации в городе, неоднократно привлекались к административной ответственности за незаконную торговлю товаром, нарушение режима пребывания, продажу спиртосодержащей жидкости. В отношении некоторых не один раз были вынесены постановления об административном выдворении за пределы РФ с содержанием в спецприемнике до исполнения решения. Однако исполнены постановления не были из-за отсутствия финансирования для выдворения.

На сегодняшний день ситуация изменилась в положительную сторону. По информации ГУВД по Кемеровской области из 163 человек, помещенных в 2007 г. до исполнения постановления суда об административном выдворении за пределы РФ в СПР ИВС ГУВД гг. Кемерово и Новокузнецка, выдворены 125. В отношении остальных оформляются документы и ожидается финансирование.

Анализ административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства, нелегально проживающими на территории РФ показал, что для многих из них основным источником дохода служит незаконная продажа спирта и спиртосодержащей жидкости. А существующие санкции за их реализацию неэффективны, так как получаемая торговцами прибыль значительно превышает размеры штрафов, налагаемых на них судами. Учитывая, что действующим законодательством наказание за повторность правонарушений в сфере производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции не предусмотрена, считаю целесообразным внести изменения в административное и уголовное законодательство, направленные на ужесточение ответственности за данный вид правонарушения.

Препятствием в реализации государственной политики, направленной на укрепление правопорядка в стране, охрану интересов Российской Федерации от нарушения пребывания иностранными гражданами служит и п. 1 статьи 31.9. КРФоАП, согласно которому «постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение года со дня его вступления в законную силу». Неисполнение судебного постановления в течение года создает условия для расширения круга лиц, незаконно пребывающих на территории РФ.

И вторая проблема.

В адрес Уполномоченного поступают обращения граждан в связи с изъятием у них как необоснованно выданных паспортов граждан РФ.

Заявители подчеркивают, что их принадлежность к гражданству РФ длительное время подтверждалась паспортами, официально выданными должностными лицами уполномоченных государственных органов. Они также ссылаются на то, что, считая себя и официально являясь гражданами РФ, добросовестно исполняли все вытекающие из этого обязательства: проходили службу по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации, принимали участие в выборах.

В марте 2000 года в Консульском отделе Посольства РФ в Узбекистане гр-н.С. (вх.№С-377) получил справку о том, что является гражданином РФ, переехал на постоянное место жительства в г.Кемерово, получил в феврале 2001 года удостоверение вынужденного переселенца, а также паспорт гражданина РФ, который в 2002 году в связи с 45-летием был заменен на новый.

В июне 2007 года гр.С. был вызван в УФМС по Кемеровской области, где ему было объявлено, что на запрос, сделанный в Консульский департамент МИД России получен ответ, что в базе данных он не значится, в связи с чем был составлен акт об изъятии паспорта. В настоящее время заявитель вынужден оформлять разрешение на временное проживание, однако считает, что граждане, оказавшиеся в подобной ситуации не должны страдать из-за возможной халатности должностных лиц, не внесших в базу данные, подтверждающие факт российского гражданства.

Гр-ка К. (вх.№К-пр-315) в 1999 году обратилась по месту проживания в Российское консульство в Республике Таджикистан с заявлением и паспортом СССР о желании приобрести российское гражданство. Эти факты были удостоверены в паспорте СССР гербовой печатью и штампом, к нему прилагались справки о приобретении гражданства заявительнице и ее

дочери. На основании данных документов в 1999 г. ей был выдан паспорт гражданки РФ.

Однако в 2007 году сотрудниками УФМС был изъят паспорт у ее дочери, а также предприняты попытки изъятия паспорта у нее самой.

Основанием предпринятых действий стал запрос УФМС по Кемеровской области в консульский департамент МИД России о подтверждении факта приобретения гр-кой К. российского гражданства в Генеральном консульстве РФ в Ходженте (Таджикистан), на который поступил отрицательный ответ, в связи с чем для законного пребывания на территории России ей необходимо оформить вид на жительство.

Считаю, что граждане, добросовестно получившие российское гражданство, на протяжении многих лет работающие в России, исполняющие все гражданские обязанности не должны страдать от неразберихи, которая возможно произошла из-за передачи функций, регулирующих отношения связанные с гражданством Российской Федерации от одного ведомства к другому.

В связи с достаточно значительным количеством подобных обращений сотрудниками аппарата Уполномоченного была проанализирована практика изъятия паспортов российского образца.

Выяснилось, что в отношении лиц, приобретших гражданство Российской Федерации в дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, и документированных ранее российскими паспортами проводятся проверки в соответствии с п.2.1. Распоряжения МВД РФ № 1/2074 от 22.03.2004 года.

Для упрощения этой процедуры в УФМС России по Кемеровской области установлена база Консульского департамента МИД России с информацией о лицах, приобретших гражданство РФ в дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, которая регулярно обновляется.

С 01.01.2006 года всего проведено 913 проверок справок о гражданстве, выданных консульскими учреждениями.

При этом:

- подтверждено по имеющейся базе КД МИД России 720 фактов приобретения гражданства (или 78,9%),
- направлено в МИД России 193 запроса в связи с отсутствием сведений в базе (или 21,1%).

Из 193 направленных запросов ответы на данный момент поступили на 156. При этом подтверждено 120 фактов приобретения гражданства (или 76,9%), не подтверждено 36 запросов (или 23%).

Таким образом, из числа граждан, проверенных по учетам базы данных КД МИД России, в отношении 36 (или 4%) информация о приобретении ими российского гражданства не подтвердилась.

Наибольшее количество информации об отсутствии таких сведений поступило в отношении лиц, приобретающих гражданство в консульских учреждениях Республик Казахстан и Таджикистан, реже Кыргызстан, Узбекистан, Туркмения, Армения и Грузия.

Из объяснений граждан следует, что большинство из них обращались непосредственно в консульские учреждения, другие (в основном в Республике Казахстан) в коммерческие организации или к частным лицам по месту прежнего проживания. Во всех случаях услуга за оформление гражданства ими была оплачена. Учитывая этот факт, не исключено предоставление гражданам поддельных справок.

В случаях, когда факт приобретения гражданства РФ не подтверждается, у граждан изымаются ранее выданные паспорта гражданина РФ, и им разъясняются требования действующих законов «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и «О гражданстве Российской Федерации», и предлагается оформить разрешение

на временное проживание или вид на жительство с последующим приобретением российского гражданства.

Однако при этом следует учитывать, что в большинстве случаев сбор документов для оформления гражданства требует поездок на прежнее место жительства, что сопряжено со значительными финансовыми затратами и делает исполнение требований закона трудновыполнимыми.

Кроме того, проблемы применения административного выдворения, как достаточно распространенной меры ответственности, не могут оставаться вне сферы ценностей в области прав человека. В частности, большинство из этих граждан длительное время находились в трудовых отношениях, получали образование в учебных заведениях РФ, вступили в брак и имеют детей.

Принимая решение об административном выдворении российские суды чаще всего не учитывают положения статьи 8 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая не допускает вмешательства со стороны публичных властей в осуществление права на уважение личной и семейной жизни «за исключением случая, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц». Исполнение постановлений судов о выдворении зачастую приводит к разрыву отношений между супругами, возникшими вследствие законного и подлинного брака, нарушает права детей, что никак нельзя оправдать крайней социальной необходимостью.

И вообще, проблема соблюдения прав детей в сфере миграционной политики требует особого изучения и вмешательства органов власти.

Именно дети оказываются самыми незащищенными в ситуации, когда родители, выезжая в РФ, не поставили соответствующие отметки в паспорте

или не имеют иных документов, подтверждающих их гражданство. В большинстве случаев эти дети без проблем заканчивают российскую школу, и только после этого узнают о том, что не могут поступить в вуз, трудоустроиться, свободно перемещаться, получать медицинскую помощь и т.п.

Федеральный закон «О гражданстве в РФ» предусматривает упрощенный порядок получения гражданства для детей, имеющих хотя бы одного родителя, имеющего гражданство РФ и проживающего на территории РФ. Однако обращения, поступающие в адрес Уполномоченного, свидетельствуют о том, что действующий закон не решает проблем этой категории граждан.

В качестве примера можно привести обращение гр. А. (вх.№Апр-375), 1982 года рождения.

В 1994 году заявитель вместе с матерью приехал из Республики Армения в Кемеровскую область, где проживает до настоящего времени. Его отец является гражданином РФ и уже в течение нескольких лет не живет с семьей, мать является лицом без гражданства.

Начиная с 1998 года, по достижении 16 лет, он стал обращаться в паспортно-визовую службу за получением паспорта. Однако, сначала с него требовали справку об отсутствии гражданства Республики Армения, а когда пришел ответ из Консульского отдела Посольства о том, что данных о наличии гражданства не имеется, с гр.А. стали требовать справку о наличии средств, обеспечивающих его проживание в РФ и документ, подтверждающий наличие индивидуального жилого помещения по месту проживания.

Отсутствие таких документов стало основанием официального отказа УФМС России по Кемеровской области от принятия к рассмотрению заявления о получении российского гражданства.

И подобные обращения не единичны.

Усугубляет ситуацию то, что с 1 января 2008 года перестает действовать упрощенный порядок получения российского гражданства для бывших граждан СССР. Считается, что все граждане бывших советских республик, желавшие получить российское гражданство, его уже получили. Однако сегодня мы видим, что для многих бывших граждан СССР вопрос о получении российского гражданства и документировании паспортом гражданина РФ остается открытым.

Учитывая эти обстоятельства, считаю целесообразным в отношении лиц, которые обращались по вопросам приобретения гражданства Российской Федерации непосредственно в консульские учреждения России и имеют документы, подтверждающие данный факт (справку о приобретении российского гражданства, штамп о гражданстве РФ в паспорте СССР или в свидетельстве о рождении) внести изменение в законодательство о гражданстве, предусматривающее возможность приема этих лиц в гражданство Российской Федерации, исключая процедуру оформления разрешения на временное проживание или вида на жительство, либо фактически признать их гражданами Российской Федерации без каких-либо дополнительных условий (амнистировать). Особое внимание необходимо уделить решению проблем приобретения российского гражданства и документирования детей из семей мигрантов, прибывших в РФ из бывших республик СССР.

В случае отсутствия в базе Консульского департамента МИД России сведений о приобретении гражданства Российской Федерации в отношении лиц, обращавшихся по данному вопросу в коммерческие организации стран прежнего проживания предлагать им обращаться по вопросу приобретения российского гражданства в установленном законом порядке.

Таким образом, сегодня необходима разработка правозащитных механизмов, соответствующих нормам действующих международно-правовых актов и Конституции РФ, согласно которым все субъекты

законодательной и правоприменительной практики должны гарантировать соблюдение прав и свобод не только российских граждан, но и всех категорий лиц, которые находятся в пределах юрисдикции государства, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (п.3 ст.62 Конституции РФ).

Уполномоченный по правам человека
в Кемеровской области
Н.А.Волков

31 августа 2007г.