

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ ВЫНЕСЕНИИ РЕШЕНИЯ О НЕРАЗРЕШЕНИИ ВЪЕЗДА ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ.

Гуляева Юлия Александровна

Студент

НОЧУВО «Московский финансово-промышленный университет «Синергия»

Научный руководитель: Кожяев Руслан Султанович

к.ю.н., доцент

НОЧУВО «Московский финансово-промышленный университет «Синергия»

Аннотация: Статья посвящена правовым проблемам, возникающим при вынесении решения о неразрешении въезда иностранным гражданам в Российскую Федерацию. Рассматриваются основания для принятия такого решения, процессуальные аспекты и правовые последствия для иностранных граждан. Анализируются пробелы и противоречия в действующем законодательстве, а также предлагаются пути их устранения.

Ключевые слова: иностранные граждане, въезд в Российскую Федерацию, неразрешение въезда, правовые основания, процессуальные гарантии, правовые последствия, пробелы в законодательстве

LEGAL PROBLEMS IN MAKING A DECISION ON NON-ADMISSION OF FOREIGN NATIONALS TO THE RUSSIAN FEDERATION.

Gulyaeva Julia Alexandrovna

Scientific adviser: Kozhaev Ruslan Sultanovich

Abstract: The article is devoted to legal problems that arise when deciding not to allow foreign citizens to enter the Russian Federation. The grounds for making such a decision, procedural aspects and legal consequences for foreign citizens are considered. Gaps and contradictions in the current legislation are analyzed, and ways to eliminate them are proposed.

Key words: foreign citizens, entry into the Russian Federation, non-permission to enter, legal grounds, procedural guarantees, legal consequences, gaps in legislation

Такой метод административно-правового регулирования, как институт нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, является одним из эффективных средств миграционной политики России.

Решение о нежелательности пребывания (неразрешении въезда в Российскую Федерацию) в соответствии с ч. 3 ст. 25.10 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» может быть принято в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории России, либо лица, которому не разрешен въезд в нашу страну, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного

гражданина или лица без гражданства, законно находящегося в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц.

Следует отметить, что указанная мера находится на стыке соприкосновения различных областей государственной политики: экономической, социальной, обороны, безопасности и т.д.

При этом четких и единых для всех федеральных органов исполнительной власти критериев для определения наличия оснований для принятия решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации и о неразрешении въезда в Российскую Федерацию и порядка его принятия не имеется, что вызывает затруднения у уполномоченных органов при его применении.

Согласно статьи 25.10 Федерального закона от 15.08.1996 N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранный гражданин или лицо без гражданства, въехавшие на территорию Российской Федерации с нарушением установленных правил, либо не имеющие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо утратившие такие документы и не обратившиеся с соответствующим заявлением в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, либо уклоняющиеся от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, а равно нарушившие правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации, являются незаконно находящимися на территории Российской Федерации и несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В отношении иностранного гражданина или лица без гражданства при наличии оснований, предусмотренных статьей 26 настоящего Федерального закона, может быть вынесено решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию. В отношении иностранного гражданина или лица без гражданства при наличии оснований, предусмотренных частью первой статьи 27 настоящего Федерального закона, выносится решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию. В случае принятия решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию одновременно в отношении нескольких иностранных граждан и (или) лиц без гражданства такие решения могут быть оформлены путем составления единого документа с указанием фамилии, имени, отчества (при его наличии) каждого иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которых принято такое решение, гражданства (подданства) данного иностранного гражданина, а также реквизитов документов, удостоверяющих личность данных иностранных граждан или лиц без гражданства и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве. В случае выдачи лицу без гражданства, в отношении которого принято решение о неразрешении въезда в Российскую

Федерацию, временного удостоверения личности лица без гражданства в Российской Федерации такое решение подлежит отмене уполномоченным федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом, принявшим такое решение, в течение пяти рабочих дней со дня поступления уведомления о выдаче лицу без гражданства указанного удостоверения. Порядок принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию и перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такие решения.

В указанной статье определены условия наступления юридической ответственности за несоблюдение требований, установленных в отношении въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию и выезда из РФ.

В ч. 1 установлены критерии для признания лиц незаконно находящимися на территории РФ. Этот статус сопряжен с некоторыми негативными последствиями. К незаконно находящимся на территории РФ могут быть отнесены лица:

- въехавшие на территорию РФ с нарушением установленных правил;
- не имеющие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в РФ, либо утратившие такие документы и не обратившиеся с соответствующим заявлением в территориальный орган МВД России;
- уклоняющиеся от выезда из РФ по истечении срока пребывания (проживания) в РФ;
- нарушившие правила транзитного проезда через территорию РФ.

В любом из перечисленных случаев имеет место один из составов административного правонарушения, предусмотренного главой 18 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Свобода пребывания на территории РФ в отношении иностранных граждан может быть ограничена в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц. Formой такого ограничения является принятие решений о неразрешении въезда в РФ либо о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации. Такое решение может быть вынесено в отношении:

- 1) иностранного гражданина, незаконно находящегося на территории РФ;
- 2) иностранного гражданина, которому не разрешен въезд в РФ;
- 3) иностранного гражданина, законно находящегося на территории РФ, если его пребывание (проживание) создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения.

Данное решение уполномочены принимать следующие федеральные органы исполнительной власти: МВД России, ФСБ России, Минобороны РФ,

Росфинмониторинг, СВР России, Минюст РФ, МИД России, Роспотребнадзор, ФМБА России.

Порядок принятия указанного решения урегулирован Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. N 199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и Перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации». Решение о неразрешении въезда в РФ либо о нежелательности пребывания в РФ принимается уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в срок не более 1 месяца со дня представления материалов, подтверждающих вышеуказанные обстоятельства.

В случае принятия решения о нежелательности пребывания уполномоченный федеральный орган исполнительной власти незамедлительно информирует об этом соответствующий территориальный орган (подразделение), представивший материалы. Территориальный орган (подразделение) уполномоченного федерального органа исполнительной власти незамедлительно доводит решение о нежелательности пребывания до сведения лица, в отношении которого оно принято, в случае пребывания (проживания) этого лица на территории РФ. Кроме того, федеральный орган исполнительной власти, принявший решение о нежелательности пребывания, направляет в ФСБ России представление для ведения учета лиц, которым въезд в Российскую Федерацию не разрешен.

Статьей 26 Федерального закона от 15.08.1996 N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» регламентировано, что въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства: в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации нарушили правила пересечения Государственной границы Российской Федерации, таможенные правила, санитарные нормы, - до устранения нарушения; сообщили заведомо ложные сведения о себе или о цели своего пребывания в Российской Федерации; неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, - в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности.

Как показала судебная практика неоднозначный вопрос о правомерности применения такой меры как принятие уполномоченным органом решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию либо о нежелательности пребывания в Российской Федерации возникает при принятии вышеуказанного решения по тому основанию, если иностранный гражданин или лицо без

гражданства неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации - в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности.

Следует учитывать, что ч.1 ст. 26 Федерального закона от 15.08.1996 N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» не уточняет виды административных правонарушений, за которое иностранный гражданин либо лицо без гражданства привлекались к административной ответственности. Также определяющее значение имеют тяжесть содеянного, размер и характер причиненного ущерба, степень вины правонарушителя и иные существенные обстоятельства, обуславливающие индивидуализацию при применении взыскания.

Безусловно, иностранный гражданин либо лицо без гражданства, даже законно находясь на территории Российской Федерации могут совершать в своей деятельности различные административного правонарушения, как предусмотренное главой 18 Кодекса об административных правонарушениях РФ (административные правонарушения в сфере миграции) как, допустим и главой 12 Кодекса об административных правонарушениях РФ (правонарушения в области дорожного движения) и др.

При этом, очевидно, что несет тот факт если иностранный гражданин либо лицо без гражданства было привлечено неоднократно (два и более раза) в течение трех лет к административной ответственности в соответствии с законодательством РФ за совершение административного правонарушения на территории РФ, предусмотренного главой 18 КоАП РФ, то есть в сфере миграции, что является в его статусе наиболее тяжким, либо за нарушение правил дорожного движения.

Вместе с тем, если иностранный гражданин либо лицо без гражданства пребывая на территории РФ совершит например 2 административный правонарушения, предусмотренных главой 12 КоАП РФ, к примеру, предусмотренных ст. 12.6 КоАП РФ (нарушение правил применения ремней безопасности), ст. 12.9 КоАП РФ (превышение установленной скорости), то данное обстоятельство, также формально попадает под основание для принятия уполномоченным органом решения о неразрешении въезда в РФ, однако несет различную смысловую нагрузку.

Уполномоченным органом, не всегда учитывается, что подпункт 4 ст. 26 Федерального закона от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" не предусматривает безусловный отказ в выдаче разрешения на въезд в Российскую Федерацию гражданину или лицу без гражданства в случае неоднократного (два и более раза) привлечения этих лиц к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного

правонарушения на территории Российской Федерации, а лишь предусматривает возможность такого отказа.

Действующее законодательство предусматривает, что иностранный гражданин, в отношении которого принято решение о неразрешении въезда в РФ вправе обратиться в суд с административным иском о признании незаконным решение уполномоченного органа, в частности МВД РФ.

В силу положений ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, 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.

Следует учитывать и обстоятельства, касающиеся длительности проживания иностранного гражданина в Российской Федерации, его семейное положение, отношение к уплате российских налогов, наличие дохода и обеспеченность жильем на территории Российской Федерации, род деятельности и профессию, его характеристики по месту жительства и работы, законопослушное поведение.

Так, например, судами Российской Федерации при рассмотрении споров об отмене решений МВД РФ в отношении иностранных граждан дважды привлекавшихся к административной ответственности за совершение правонарушений, в т.ч., предусмотренных и главой 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях РФ, принимались во внимание те обстоятельства, что иностранный гражданин или лицо без гражданства длительное время проживает на территории Российской Федерации, состоит в браке с гражданами Российской Федерации (при этом анализировалась длительность брака, наличие общих несовершеннолетних детей, т.е. устойчивость семейных связей), наличие образования, полученного в муниципальных и государственных учебных заведениях в Российской Федерации, их трудоустройство.

При данных обстоятельствах суды общей юрисдикции Российской Федерации и судебные коллегии вышестоящих судов приходили к выводу о том, что оспариваемые решения уполномоченного органа не могут быть признаны законными, поскольку нарушают права иностранного гражданина или лица без гражданства, не являются необходимыми и соразмерными допущенным нарушениям и вызванным ими последствиям.

Тем самым, уполномоченные органы обязаны избегать формального подхода при рассмотрении вопросов, касающихся том числе и неразрешения въезда в Российскую Федерацию.

Список используемой литературы:

Нормативно-правовые документы

1. Федеральный закон Российской Федерации от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ г. Москва "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" // СПС «Консультант Плюс», режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/

Монографии, учебники, учебные пособия

2. Вишневский А.Г. Перспективы развития России: роль демографического фактора / А.Г. Вишневский, Е.М. Андреев, А.И. Трейвиш. - М.: ИЭПП, 2003. - С.33-36.
3. Зайончковская Ж.А. Трудовая миграция // Отечественные записки. - 2003. - №3. - С.177-188.
4. Мукомель В.И. Миграционная политика России. Постсоветские контексты. - М.: Диполь-Т, 2005. - 369 с.
5. Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. - М., 2009.
6. Зинченко Н.Н. Миграция населения: Теория и практика международно-правового регулирования. -М.: Внешторгиздат, 2007. – 123 с.