
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 340.131.5 : 342.924

С. 51—56

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВА НА УВАЖЕНИЕ СЕМЕЙНОЙ ЖИЗНИ ПРИ НАЗНАЧЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ЗА ПРЕДЕЛЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Майорова Е. Н.

Челябинский государственный университет

E-mail: Major.a@mail.ru

В статье рассматривается проблема практики применения административного законодательства в сфере миграции и соблюдение конституционных прав человека. В частности, рассмотрены вопросы, связанные с соблюдением конституционного права на уважение семейной жизни при назначении административного выдворения иностранным гражданам и лицам без гражданства за пределы Российской Федерации.

Автор раскрывает проблему с учетом положения Международных правовых актов и позиции Европейского Суда по правам человека, решений Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, а также приводит опубликованные архивные материалы Челябинского областного суда.

В заключении автор приходит к выводу о необходимости выработать единый подход судей к назначению административного наказания в виде выдворения за пределы Российской Федерации с учетом положений норм Международного и национального законодательства, а также позиции Европейского Суда по правам человека.

Ключевые слова: право на уважение семейной жизни, конституционное право, административное выдворение, административное правонарушение, миграция, выдворение, административная практика.

OBSERVANCE OF THE RIGHT TO RESPECT FOR FAMILY LIFE IN THE APPOINTMENT OF ADMINISTRATIVE EXPULSION OF FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS OUTSIDE THE RUSSIAN FEDERATION

Mayorova E. N.

Chelyabinsk State University

E-mail: Major.a@mail.ru

The article deals with the problem of the practice of administrative legislation in the field of migration and the observance of constitutional human rights. In particular, the issues related to the observance of the constitutional right to respect for family life in the appointment of administrative expulsion of foreign citizens and stateless persons outside the Russian Federation. The author reveals the problem taking into account the provisions of International legal acts and the position of the European Court of human rights, the decisions of the constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation, as well as the published archival materials of the Chelyabinsk regional court.

In conclusion, the author concludes that it is necessary to develop a unified approach of judges to the imposition of administrative punishment in the form of expulsion from the Russian Federation, taking into account the provisions of international and national legislation, as well as the position of the European Court of human rights.

Keywords: right to respect for family life, constitutional law, administrative expulsion, administrative offence, migration, expulsion, administrative practice.

Введение

Происходящие в современном обществе миграционные процессы обуславливают возникновение проблем, связанных с их регулированием, применение административных рычагов и процедур в пресечении неблагоприятных миграционных явлений. Справедливо отмечает Н. В. Полякова что «важное место в этой сфере занимает и институт административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации» [8, с. 270].

С начала 2014 года в мире наблюдается активизация миграционных процессов, вызванных различными причинами: экономический кризис, локальные конфликты — все это послужило пусковым механизмом к массовым миграциям, затронувшим многие государства планеты [6, с. 51].

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27). Данные права в силу статьи 55 Конституции РФ могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции РФ 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.

Иностранный гражданин, виновный в нарушении законодательства Российской Федерации, привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

Постановка проблемы

Иностранный гражданин, не имеющий документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо утративший такие документы и не обратившийся с соответствующим заявлением в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо

уклоняющийся от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, является незаконно находящимся на территории Российской Федерации и несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации². Отметим, что данной нормой корреспондирует ст. 18.8 Кодекса Российской Федерации об административной ответственности (далее — КоАП РФ), устанавливающая административное наказание за уклонение иностранного гражданина от выезда из Российской Федерации. В соответствии с ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов и не подаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, влечет назначение административного наказания.

Указанная санкция предусмотрена еще 29-ю статьями КоАП РФ, в качестве административного наказания. При этом в части статей указанная санкция предусмотрена не только в качестве основного, но и в качестве дополнительного наказания.

В настоящее время наблюдается тенденция пристального научного изучения и дальнейшего расширения законодательства об административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушения миграционного законодательства и ужесточения санкций за данные правонарушения.

Правонарушения в области миграционного законодательства в силу закона и по законному решению суда могут быть квалифицированы именно как обстоятельства, вынуждающие к применению такого наказания, как административное выдворение в силу насущной социальной необходимости.

Справедливо отмечает О. Н. Шерстобоев «Российское государство, выдворяя иностранцев, реализует свой суверенитет и обеспечивает стабильность правопорядка. Административное выдворение — одно из самых суровых административных наказаний, по внешним характеристикам сопоставимое с мерами уголовной ответственности. Об этом свидетельствует форма его осуществления, длительность карательного воздействия, затраты

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации. Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ. Ст. 34.

² О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию. Федеральный закон от 15 августа 1996 года. Ст. 25.10.

на исполнение» [9, с. 58]. Так, согласно КоАП РФ рассмотрение дел об административных правонарушениях, за которые предусмотрена административная ответственность в виде административного выдворения подсудно судьям судов общей юрисдикции. При рассмотрении дел данной категории судьями применяются в равной мере общие задачи, принципы законодательства об административных правонарушениях, правила назначения административных наказаний, процессуальный порядок возбуждения, рассмотрения дел об административных правонарушениях, вынесения решения о привлечении к ответственности и его исполнения.

Между тем следует отметить, что проведенный анализ судебной практики по материалам судов Челябинской области показывает, что наиболее часто встречается ситуация при рассмотрении дел указанной категории, когда лицом, привлекаемым к ответственности высказывается позиция о невозможности назначения наказания в виде административного выдворения, в связи (*по мнению выдворяемого*) с нарушением его прав предусмотрены ст. 8 Конвенции. Действительно, «семья и семейная жизнь, относясь к ценностям, находящимся под защитой Конституции РФ и международных договоров России, не имеют, однако, безусловного во всех случаях преимущества перед другими конституционно значимыми ценностями, а наличие семьи не обеспечивает иностранным гражданам бесспорного иммунитета от законных и действенных принудительных мер в сфере миграционной политики, соразмерных опасности миграционных правонарушений (особенно массовых) и практике уклонения от ответственности» [6, с. 53].

Так, ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, признавая право каждого на уважение его личной и семейной жизни (п. 1), не допускает вмешательства 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, защиты прав и свобод других лиц (п. 2).

Приведенные нормативные положения в их интерпретации Европейским Судом по правам человека не препятствуют государству в соответствии с нормами международного права и своими договорными обязательствами контролировать въезд иностранцев, а равно

их пребывание на своей территории. В вопросах иммиграции ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод или любое другое ее положение не могут рассматриваться как возлагающие на государство общую обязанность уважать выбор супружескими парами страны совместного проживания и разрешать воссоединение членов семьи на своей территории. Рассмотрению этих проблем в последнее время посвящено не мало научных статей [1; 2; 3; 4].

Рассматривая обозначенную проблему можно отметить, что Европейский Суд по правам человека пришел к выводу о том, что названная Конвенция не гарантирует иностранцам право въезжать в определенную страну или проживать на ее территории и не быть высланными и что лежащая на государстве ответственность за обеспечение публичного порядка обязывает его контролировать въезд в страну. Вместе с тем, решения в этой сфере, поскольку они могут нарушить право на уважение личной и семейной жизни, охраняемое в демократическом обществе ст. 8 названной Конвенции, должны быть оправданы насущной социальной необходимостью и соответствовать правомерной цели.

Пути решения проблемы

Верховный Суд РФ, применяя вышеуказанные положения, обосновывает свою позицию тем, что применение данного наказания противоречит положению ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (г. Рим, 4 ноября 1950 г.)¹, согласно которой 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.

При всем этом Верховный Суд РФ опирается на правовую позицию Конституционного Суда РФ, сформулированную в Постановлении от 15 июля 1999 г. № 11-П, согласно которой «конституционными требованиями справедливости и соразмерности предопределяется дифференциация публично-правовой

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (4 ноября 1950 г.) // URL: <http://european-court.ru/konvenciya-o-zashhite-prav-cheloveka-i-drugie-oficialnyedokumenty/konvenciya-o-zashhite-prav-cheloveka-i-osnovnyx-svobod/#8> (дата обращения: 27.01.2019).

ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обусловливающих индивидуализацию при применении тех или иных мер государственного принуждения»¹. В развитие данной правовой позиции Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 мая 2008 г. № 8-П указал, что «меры, устанавливаемые в уголовном законе в целях защиты конституционно значимых ценностей, должны определяться исходя из требования адекватности порождаемых ими последствий (в т. ч. для лица, в отношении которого они применяются) тому вреду, который причинен в результате преступного деяния, с тем чтобы обеспечивались соразмерность мер уголовного наказания совершенному преступлению, а также баланс основных прав индивида и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от преступных посягательств»².

Безусловно, приведенные правовые позиции Конституционного Суда РФ распространяются и на административную ответственность, как меру административного принуждения [5, с. 9].

Все вышесказанное подтверждается и материалами судебной практики Челябинского областного суда. Так, при принятии решения по жалобе лица, привлекаемого к административной ответственности, судьей Челябинского областного суда, была применена вышеуказанная позиция по делу в отношении А. Как следует из решения, А. находилась на территории Российской Федерации с 2000 года, в 2010 году ей был оформлен вид на жительство, срок действия которого закончился 02 августа 2013 года. Таким образом, до момента выявления правонарушения в области миграционного законодательства, заявителем соблюдались нормы законодательства при пребывании на территории Российской Федерации. В 2009 и 2013 годах А. предпринимала меры для получения гражданства Российской Федерации. Так же, были учтены обстоятельства о наличии семейной жизни А. на территории РФ, и в качестве обстоятельств, смягчающих ответственность учтено, что совместно с А. проживают ее дети, являющиеся гражданами РФ имеющие регистрацию в Челябинской области,

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 13 марта 2017 г. № 64-АД17-1 // СПС ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/71636734/#ixzz4vZcztrSt> (дата обращения: 24.04.2019).

² Конституционный суд Российской Федерации. URL: <http://www.kstf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 24.04.2019).

длительность проживания на территории РФ; наличие статуса участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников проживающих за рубежом. Учитывая данные обстоятельства и в отсутствие данных, подтверждающих необходимость применения к нарушителю такой меры ответственности в качестве единственного возможного способа достижения справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства, выдворение А., назначенное судом первой инстанции за пределы Российской Федерации было исключено³.

Вместе с тем, как уже было указано ранее, лица, привлекаемые к ответственности, зачастую злоупотребляют рассматриваемой позицией Верховного суда, приводя ее в качестве единственного аргумента, свидетельствующего, по их мнению, о невозможности применения к ним административного наказания в виде административного выдворения.

Заключение

Учитывая изложенное, представляется необходимым при принятии по делам данной категории учесть позицию Европейского Суда по правам человека, который Постановлением от 26 июня 2014 года по делу № 39428/12 «Габлишвили против России» установил, что исполнение российскими властями постановления городского суда об административном выдворении Габлишвили А. Г. будет являться нарушением статьи 8 Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» (4 ноября 1950 г.), в связи с несоблюдением права заявителя и его жены Габлишвили И. С. на уважение семейной жизни.

Позиция Европейского Суда по данному вопросу заключается в том, что для оценки того, **являлась ли мера в виде выдворения необходимой в демократическом сообществе**, Суд должен использовать следующие критерии (курсив — Е. М.):

- характер и тяжесть правонарушения, совершенного заявителем;
- длительность пребывания заявителя в стране, из которой он/она должен (должна) быть депортирован(а);
- период времени, истекший с момента совершения правонарушения, и поведение заявителя в течение такого периода;
- гражданство различных заинтересованных лиц;

³ Челябинский областной суд. Банк судебных актов. URL: <http://chel-oblsud.ru/index.php?html=bsr&mid=143> (дата обращения: 14.04.2019).

— семейное положение заявителя, в частности длительность брака и другие факторы, подтверждающие действительность семейной жизни пары;

— знал(а) ли супруг(а) о правонарушении на тот момент, когда он или она вступал(а) в брак с заявителем;

— есть ли в браке дети и, если есть, какого они возраста;

— степень трудностей, с которыми может столкнуться супруг(а) заявителя в стране, в которую должен быть выдворен заявитель»¹.

¹ Постановление Европейского Суда по правам

Таким образом полагаю, что необходимо отразить выше указанные положения, возможно в более лаконичном варианте, что позволит выработать единый подход судей к назначению административного наказания в виде выдворения за пределы Российской Федерации.

человека от 26 июня 2014 года по делу № 39428/12 «Габлишвили против России». П. 47 // Обзор практики Верховного Суда РФ 2 (2015): решения ЕСПЧ. URL: <http://eurcort.europa.eu/2015/07/02/20820/> (дата обращения: 10.03.2019).

Список литературы

1. Аванесова, А. А. Проблемы соблюдения прав человека при административном выдворении / А. А. Аванесова // Миграционное право. — 2013. — № 3. — С. 24–27.
2. Алешин, С. В. О порядке подготовки материалов для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в РФ / С. В. Алешин // Евразийский юридический журнал. — 2016. — № 5 (96). — С. 158–160.
3. Грачева, М. А. Высылка (депортация) мигрантов в свете защиты права на уважение семейной жизни в Европейском Суде по правам человека / М. А. Грачева // Право и политика. — 2013. — № 2. — С. 232–237.
4. Ефименко, Е. А. Административное выдворение: законодательные нормы и реалии правоприменения (на основе практики Конституционного суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции) / Е. А. Ефименко // Журнал конституционного правосудия. — 2015. — № 4. — С. 14–21.
5. Майоров, В. И. Административное принуждение: понятие, место и формы выражения / В. И. Майоров, А. В. Коркин // Правопорядок: история, теория, практика. — 2016. — № 4 (11). — С. 8–20.
6. Майорова, Е. Н. К вопросу об административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства / Е. Н. Майорова // Правопорядок: история, теория, практика. — 2015. — № 4 (7). — С. 51–55.
7. Нуртдинова, А. Ф. Право на уважение семейной жизни и его защита Европейским Судом по правам человека / А. Ф. Нуртдинова // Журнал конституционного правосудия. — 2011. — № 2. — С. 2–9.
8. Полякова, Н. В. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации как мера административно-правового принуждения: особенности доктрины действующего законодательства / Н. В. Полякова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Лингвистика и межкультурная коммуникация. — 2008. — № 2. — С. 270–275.
9. Шерстобоев, О. Н. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации: сущностные характеристики / О. Н. Шерстобоев // Современное право. — 2007. — № 12. — С. 54–58.

References

1. Avanesova, A. A. Problemy soblyudeniya prav cheloveka pri administrativnom vydvorenii / A. A. Avanesova // Migratsionnoe pravo. — 2013. — № 3. — С. 24–27.
2. Aleshin, S. V. O poryadke podgotovki materialov dlya prinyatiya resheniya o nezhelatelnosti prebyvaniya (prozhivaniya) inostrannogo grazhdanina ili litsa bez grazhdanstva v RF / S. V. Aleshin // Yevraziyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2016. — № 5 (96). — С. 158–160.
3. Gracheva, M. A. Vysylka (deportatsiya) migrantov v svete zashchity prava na uvazhenie semeynoy zhizni v Yevropeyskom Sude po pravam cheloveka / M. A. Gracheva // Pravo i politika. — 2013. — № 2. — С. 232–237.
4. Yefimenko, Ye. A. Administrativnoe vydvorenie: zakonodatelnye normy i realii pravoprimereniya (na osnove praktiki Konstitutsionnogo suda Rossiyskoy Federatsii i sudov obshchey yurisdiktsii) / Ye. A. Yefimenko // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. — 2015. — № 4. — С. 14–21.
5. Mayorov, V. I. Administrativnoe prinuzhdenie: ponyatie, mesto i formy vyracheniya / V. I. Mayorov, A. V. Korkin // Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika. — 2016. — № 4 (11). — С. 8–20.
6. Mayorova, Ye. N. K voprosu ob administrativnom vydvorenii inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva / Ye. N. Mayorova // Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika. — 2015. — № 4 (7). — С. 51–55.
7. Nurtdinova, A. F. Pravo na uvazhenie semeynoy zhizni i ego zashchita Yevropeyskim Sudom po pravam cheloveka / A. F. Nurtdinova // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. — 2011. — № 2. — С. 2–9.

8. Polyakova, N. V. Administrativnoe vydvorenie inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva za predely Rossiyskoy Federatsii kak mera administrativno-pravovogo prinuzhdeniya: osobennosti doktriny i deystvuyushchego zakonodatelstva / N. V. Polyakova // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Lingvistika i mezhkulturnaya kommunikatsiya. — 2008. — № 2. — S. 270–275.

9. Sherstoboev, O. N. Administrativnoe vydvorenie inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva za predely Rossiyskoy Federatsii: sushchnostnye kharakteristiki / O. N. Sherstoboev // Sovremennoe pravo. — 2007. — № 12. — S. 54–58.

Дата поступления статьи в редакцию: 15.12.19.
