

Шаленко Кристина Александровна

Магистрант

Направление: Юриспруденция

Магистерская программа: Гражданское право, семейное право, международное частное право

Актуальные проблемы гражданско-правового положения апатридов и бипатридов в Российской Федерации и пути их решения

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные проблемы гражданско-правового положения апатридов и бипатридов в Российской Федерации; автор предприняла доказать, что эффективность миграционного законодательства зависит не только от количества правовых норм, но и от качества правоприменительной деятельности государственных органов, а, следовательно, и от знания действующего законодательства, умения его анализировать и обобщать опыт применения. Кроме того делается вывод, что эволюция правового регулирования общественных отношений, касающихся пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, в настоящее время должна быть направлена на предотвращение необоснованных нарушений в соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: безгражданство, административно-правовой статус апатридов и бипатридов, двойное гражданство, миграционное законодательство, административное выдворение.

Как и любой институт гражданского права, институт гражданско-правового положения апатридов и бипатридов в Российской Федерации нуждается в совершенствовании. Нарастающие и ускоряющиеся процессы глобализации современного мира, интеграции международного сообщества, создания международных организаций на базе нескольких государств требуют

постоянного совершенствования законодательства, как на национальном, так и на международном уровне в отношении мигрантов, лиц без гражданства, иностранных граждан и иных лиц специфического конституционно-правового статуса.

Вместе с тем, в правовом регулировании защиты прав и свобод человека остаются недостатки, что иногда нивелируют тот позитивный результат, которого достигло общество в данной сфере. Существующие международно-правовые гарантии прав и свобод не всегда имеют механизмы реализации этих прав и свобод.

До настоящего времени безгражданство остается широко распространенной проблемой. Решение проблемы безгражданства по-прежнему представляет собой большую проблему 21-го века. Изменение границ государств, манипуляция политическими системами, осуществляемая политическими лидерами для достижения сомнительных политических целей и/или дискриминация расовых, религиозных и этнических меньшинств стали результатом появления безгражданства во всех регионах мира.

Невозможность осуществления определенных прав и свобод, а также отсутствие дипломатической защиты – это основные проблемы правового статуса лиц без гражданства или апатридов. Известно, что отсутствие у человека гражданства или взаимной устойчивой правовой связи с государством влечет ущемление его в правах. Кроме того, безгражданство – отсутствие какого-либо гражданства может иметь пагубные, а в некоторых случаях и разрушительные последствия для жизни человека. Отсутствие гражданства не позволяет людям раскрыть свой потенциал и может вызвать цепную реакцию и тяжелые последствия в плане социального единства и стабильности.

Безгражданство затрагивает миллионы людей во всем мире. В некоторых странах насчитываются сотни тысяч лиц без гражданства, и нет ни одного региона мира, которого не коснулась бы эта проблема. Трудно определить, сколько людей во всем мире являются апатридами или подвергаются риску

стать ими. Мировому сообществу необходимо активнее работать над вопросом безгражданства.

Право на гражданство закреплено в ряде международных и региональных договоров в сфере прав человека, однако существуют две уникальные конвенции, посвященные конкретно вопросу безгражданства. Конвенция 1954 г. о статусе апатридов направлена на урегулирование и улучшение правового статуса лиц без гражданства, а дополняющая ее Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства касается предотвращения и сокращения безгражданства.

Конвенция 1954 г. не устанавливает право лиц без гражданства на приобретение гражданства конкретного государства. Тем не менее, в связи с тем, что лица без гражданства не пользуются защитой какого-либо государства, Конвенция 1954 г. требует, чтобы государства-члены, насколько возможно, упрощали процессы интеграции и приобретения гражданства лицами без гражданства. На более общем уровне право прав человека признает право на гражданство, в частности, закрепленное во Всеобщей декларации прав человека. Поэтому государства должны стремиться избегать безгражданства. Более того, Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства предоставляет общие, глобальные гарантии защиты от безгражданства, помогая, таким образом, государствам обеспечить право на гражданство.

Несмотря на то, что Конвенция 1954 г. является единственным инструментом, устанавливающим особый статус лиц без гражданства, существует значительный блок международного права прав человека, который также имеет большое значение для обеспечения прав лиц без гражданства. Государства уже высказали свою готовность обеспечить защиту прав лиц без гражданства, взяв на себя обязательства по соблюдению прав человека. Стандарты, заложенные в Конвенции 1954 г., дополняют и укрепляют обязательства государств по соблюдению прав человека в отношении лиц без гражданства.

Глобальный масштаб и влияние безгражданства означают, что для действенного решения этой проблемы необходимы сотрудничество и партнерство между государствами, УВКБ ООН и гражданским обществом. Сотрудничество между государствами в вопросах гражданства может быть взаимовыгодным и сокращает время пребывания лица в неопределенном положении.

Присоединение России к обеим Конвенциям по вопросам безгражданства 1954 и 1961 г.г. является основополагающим шагом в обеспечении возможностей государств для решения всего спектра проблем безгражданства.

Одной из наиболее актуальных проблем административно-правового статуса лица без гражданства являются его специфические особенности административно-правового статуса – а именно специальная повышенная деликтоспособность и специальные виды наказаний, которые могут быть назначены лишь апатридам. Например, административное выдворение, которое производится в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, и является дополнительным наказанием, гораздо более тяжелым, репрессивным и бесчеловечным, чем все остальные виды наказаний.

Административное выдворение позволяет властям РФ содержать неопределенно долгое время выдворяемых иностранных граждан и апатридов в условиях изоляции от общества. Согласно действующему законодательству, они помещаются в специализированные центры содержания иностранных граждан, ожидая установления личности, гражданской принадлежности и выдворения. Как правило, условия содержания в подобных учреждениях не совместимы с длительным пребыванием человека.

© Часто иностранный гражданин, который не вовремя оформил миграционные документы, либо приобрел фальшивый патент с помощью своих соотечественников, оказавшись в вышеуказанных учреждениях, не только ограничивающих его свободу передвижения, но и посягающих на конституционное право личной неприкосновенности, становится еще и жертвой должностных злоупотреблений сотрудников таких режимных объектов. Все это

говорит о том, что назрела острая необходимость совершенствования процессуальных норм в ключе вышеуказанных принципов. Особенно необходимо обратить внимание на нормы, регламентирующие сроки выполнения процедуры выдворения и установления личности. В течение 6 месяцев или даже года выдворяемое лицо вынуждено находиться в несвободе, что уже можно считать отдельным видом наказания, не предусмотренным законом.

На сегодняшний день система нормативных актов в сфере миграции имеет сложную структуру, что вызывает серьезные трудности в правоприменительной деятельности. К излишне высокому удельному весу подзаконных правовых актов управления необходимо добавить разнообразные международные договоры, которыми обусловлен как конституционно правовой статус иностранных граждан, так и их административно правовой статус.

Чтобы как можно быстрее устранить проблемы в сфере соблюдения прав человека в отношении мигрантов, необходимо:

- во-первых, совершенствование процессуальных норм, регламентирующих сроки выполнения процедуры выдворения и установления личности иностранных граждан

- во-вторых, для решения проблем с депортацией иностранных граждан можно также усилить роль консульской защиты со стороны государств, граждане которых пребывают (проживают) в РФ,

- в-третьих, необходимо активизировать работу по заключению международных договоров о реадмиссии (возвращению своих граждан, выдворенных другим государством) [3, с. 110].

© Рассматривая же правотворческий аспект, касающийся совершенствования юридического положения граждан иностранных государств в России, необходимо ориентироваться на соответствие административно-правового статуса иностранных граждан принципам конституционно-правового статуса личности в целом.

Говоря об институте двойного гражданства в РФ, можно сказать, что он получил сегодня широкое распространение, так как жизненные реалии часто заставляют людей менять место жительства [1, с. 129]. Вопросы регулирования института двойного гражданства сегодня стоят очень остро не только в России, но и по всему миру. Многие государства стараются придерживаться политики ограничения права выбора гражданами в вопросах выбора гражданства.

Серьезные проблемы порождает состояние человека одновременно в гражданстве нескольких государств, не заключивших об этом международные договоры: сложности с дипломатической защитой, прохождением службы в Вооруженных Силах, поступлением на государственную службу, уплатой налогов. Имеет место риск признания преступником государств гражданства во время их войны, вооруженных конфликтов или обострения взаимоотношений. Апатриды и беженцы подчиняются правопорядку страны своего места пребывания и, кроме того, нормам международного частного права. Бипатриды защищены не только правом страны своего гражданства, но и правом страны места пребывания, а также различными международными договорами и соглашениями.

К числу негативных последствий наличия второго гражданства относятся: расширение не столько прав, сколько обязанностей гражданина по отношению к тем государствам, гражданством которых он обладает; необходимость уплаты налогов 2-м государствам; ограничения в отношении занятия ряда государственных должностей; невозможность членства в избирательной комиссии, а также невозможность иметь право решающего голоса; нередко возникающие коллизии при использовании бипатридами прав и исполнении ими обязанностей по отношению к странам их гражданства.

Регулирование защиты бипатридов влияет на эффективное действие национальной политики, а именно, находясь в политико-правовой связи одновременно с РФ и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные обязанности, значение для него гражданства РФ как политико-юридического выражения ценности связи с

Отечеством объективно снижается. Волеизъявление такого лица может обуславливаться не только требованиями конституционного правопорядка РФ и интересами ее народа, но и требованиями, вытекающими из принадлежности к иностранному государству.

Кроме того, особую актуальность и значимость в РФ за последние годы в связи с распадом СССР приобретает проблема бипатризма, в результате чего около 25 млн. русских оказались за пределами независимой России, а несколько миллионов украинцев, белорусов, узбеков, казахов и др. – на территории России. Эта проблема сегодня – предмет широких и острых дискуссий как внутри отдельных стран СНГ, так и во взаимоотношениях между ними. Вопрос о двойном гражданстве нередко возникает также и при заключении брака и при рождении ребенка от родителей, имеющих различное гражданство.

Для совершенствования законодательства РФ в сфере реализации прав лиц с двойным гражданством предлагается расширить компетенцию территориальных органов Федеральной миграционной службы Российской Федерации внесением дополнения в ст. 41.6 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», нормами об учете и регистрации иностранных лиц, обратившихся с заявлениями о приеме гражданства Российской Федерации, а также осуществлять учет российских граждан, являющихся бипатридами.

Несомненно верно, что Президент РФ Владимир Путин запретил государственным и муниципальным служащим иметь иностранное гражданство и вид на жительство за рубежом. Запрет распространяется на должности, подразумевающие оформление допуска к государственной тайне. Кроме того, уточняются нормы, обязывающие сотрудников госорганов или органов местного самоуправления извещать руководство об утрате гражданства России или о приобретении гражданства другой страны или вида на жительство в ней.

Наиболее существенными проблемами законодательства о правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе ФЗ «О

правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», являются:

- отсутствие гарантированности прав и свобод, механизма защиты прав и законных интересов, в том числе права на обращение в суд;
- обилие подзаконных актов, регулирующих данную сферу отношений, при ознакомлении с которыми трудно составить полноценную картину объема прав, свобод и обязанностей, принадлежащих иностранцам;
- отсутствие единого и полного понятийного аппарата;
- отсутствие регламентированного порядка участия субъектов Российской Федерации в регулировании правоотношений с участием иностранных граждан;
- наличие противоречий в нормативных правовых актах;
- различное применение принципа равенства прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ при наделении их личными, политическими, социально-экономическими, культурными правами и обязанностями [2, с. 35].

Проблемой миграционного законодательства, определяющего административный статус иностранных граждан, апатридов и бипатридов, является крайняя запутанность и непрозрачность законодательства, образующего в совокупности национальный административно-правовой режим пребывания иностранных граждан. Речь идет об отсылочном характере административных норм, которые включают в себя большое количество отсылочных норм на подзаконные нормативно-правовые акты. Такими подзаконными актами, как правило, являются внутренние инструкции, ведомственные приказы, которые существуют внутри каждого ведомства, осуществляющего миграционный контроль и надзор.

Бипатриды и апатриды вынуждены соблюдать эти нормы, хотя они по своей правовой императивности являются очень низкими – ниже федеральных законов, устанавливающих административно-правовой режим таких лиц.

Таким образом, эффективность миграционного законодательства зависит не только от количества правовых норм, но и от качества правоприменительной деятельности государственных органов, а, следовательно, и от знания действующего законодательства, умения его анализировать и обобщать опыт применения.

Эволюция правового регулирования общественных отношений, касающихся пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, в настоящее время должна быть направлена на предотвращение необоснованных нарушений в соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Литература

1. Побережная И.А., Нечипас Ю.В. Режимы иностранных граждан // Вестник Института мировых цивилизаций. 2019. Т. 10. № 3 (24).
2. Самойлов В.Д., Соловьева М.Л. Двойное гражданство как конституционно-правовой институт обеспечения безопасности государства // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 6.
3. Шарипова Э.А. К вопросу о соотношении конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации // Правовое государство: теория и практика. 2019. № 4 (58).