

Научная статья
[https://doi.org/ 10.23672/SAE.2023.36.81.006](https://doi.org/10.23672/SAE.2023.36.81.006)
УДК 340



ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ЛИЧНОСТИ ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА (ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА) ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Куреев В.В.

Краснодарский университет МВД России.

Аннотация. В настоящей статье рассмотрены следующие проблемы установления личности иностранного гражданина (лица без гражданства) при осуществлении производства по делу об административном правонарушении миграционного законодательства РФ:

– для судов, рассматривающих административные материалы в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, не являются документами удостоверяющими личность: справки из Центральной базы данных учета иностранных граждан с фотографией и печатью; дактилоскопическая карта; официальные документы, содержащие сведения о дате въезда ИГ (ЛБГ) в Российскую Федерацию (копия миграционной карты); другие документы, позволяющие установить личность ИГ и ЛБГ;

– сроки осуществления выполнения административных процедур установления личности ИГ и ЛБГ, не имеющего действительных документов, удостоверяющих личность.

Предложены пути совершенствования нормативно-правовой регламентации и сроков проведения данной административной процедуры в Федеральном законе от 25 июля 2002 № 115-ФЗ (в ред. от 24.02.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Ключевые слова: иностранный гражданин, лицо без гражданства, миграционное законодательство, установление личности, административное расследование, административное правонарушение миграционного законодательства.

PROBLEMS OF ESTABLISHING THE IDENTITY OF A FOREIGN CITIZEN (STATELESS PERSON) DURING PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE OFFENSE UNDER MIGRATION LEGISLATION

Viktor V. Kureev

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Abstract. This article discusses the following problems of establishing the identity of a foreign citizen (stateless person) when carrying out proceedings in a case of an administrative violation of the migration legislation of the Russian Federation:

– for courts considering administrative materials regarding foreign citizens and stateless persons, the following are not identity documents: certificates from the Central Database for Registration of Foreign Citizens with a photograph and seal; fingerprint card; official documents containing information about the date of entry of the Islamic State (LBG) into the Russian Federation (copy of the migration card); other documents allowing identification of IS and LBG;

– deadlines for carrying out administrative procedures for establishing the identity of IGs and LBGs who do not have valid identity documents.

Ways have been proposed to improve the legal regulation and timing of this administrative procedure in the Federal Law of July 25, 2002 No. 115-FZ (as amended on February 24, 2021) “On the legal status of foreign citizens in the Russian Federation.”

Keywords: foreign national, stateless person, migration law, identification, administrative investigation, administrative offence of migration law.

Введение.

Привлечение иностранного гражданина и лица без гражданства (далее – ИГ и ЛБГ) к адми-

нистративной ответственности за нарушение миграционного законодательства РФ является значимой мерой административного принуждения, активно применяемой в борьбе с незаконной миграцией и выступающей правовым средством профилактики административной деликтности ИГ и ЛБГ. Между тем, при производстве по делу об административном правонарушении миграционного законодательства достаточно часто остро встает вопрос об установлении личности ИГ и ЛБГ, не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность. Это обстоятельство порождает сложности при осуществлении данного производства и влечет нарушение процессуальных сроков привлечения к административной ответственности.

Результаты.

Безусловно, в арсенале органов внутренних дел имеются возможности для установления личности ИГ и ЛБГ посредством получения письменного объяснения от ИГ (ЛБГ), справки из Центральной базы данных учета иностранных граждан с фотографией и печатью, а также дактилоскопическая карта, официальных документов, содержащий сведения о дате въезда ИГ (ЛБГ) в Российскую Федерацию (копия миграционной карты) и иными документами, в том числе документами миграционного учета ИГ и ЛБГ и др. документами, позволяющие установить личность ИГ и ЛБГ [4.с.19-21].

Проблема состоит в том, что для судов такие документы не имеют статуса документов, устанавливающих личность [7.с.120-127]. Однако, исчерпав приведенные средства установления личности ИГ и ЛБГ, возникает потребность в применении процедуры установления личности ИГ, не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность, которая в настоящее время определяется ст. 10.1 Федерального закона от 25 июля 2002 № 115-ФЗ (в ред. от 24.02.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [5.]. Между тем, применение данной административной процедуры в рамках производства по делам об административных правонарушениях вызывает ряд проблем нормативно-правового и правоприменительного характера [2.с.228-233], хотя он в настоящее время подвергается серьезной корректировке и совершенствования [6.].

По смыслу указанной нормы ст. 10.1 Федерального закона от 25 июля 2002 № 115-ФЗ (в ред. от 24.02.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»,

инициатором осуществления указанной административной процедуры по установлению личности ИГ и ЛБГ выступает ГУВМ МВД России или территориальный орган МВД России по субъекту РФ. Также сам ИГ или ЛБГ может являться инициатором установления личности. Решение об осуществлении административной процедуры установления личности иностранного гражданина принимается руководителем соответствующего органа, что является основанием для осуществления указанной административной процедуры [3.].

Из данных положений вытекает однозначный вывод о том, что лицо осуществляющее производство по делу об административном правонарушении миграционного законодательства РФ не является субъектом, по инициативе которого возбуждается данная процедура в отношении ИГ и ЛБГ. Данное положение дел существенно усложняет производство по делам о нарушении миграционных правил, а именно - усложняет процесс установления личности правонарушителя. В подзаконных нормативно-правовых актах МВД России данная проблема также не находит решения, хотя ГУВМ МВД России или территориальный орган МВД России по субъекту РФ наделяются правом возбуждения данной процедуры. Следует признать, что ни законодатель, ни МВД России не определяют основания для возбуждения данной процедуры приведенными субъектами. Нам представляется необходимым признать, что, в данном смысле, законодательная регламентация нуждается в уточнении. Не разрешает данную проблему и Федеральный закон от 24 февраля 2021 № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства» [6.], где в рассматриваемую нормы ст. 10.1 вносятся изменения, в рамках концепции проекта Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» [8.], разработанного ГУВМ МВД России. Данный проект содержит ст. 23, определяющую административную процедуру установления личности ИГ и ЛБГ, не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность.

В нашем представлении, крайне необходимо, с целью совершенствования административных процедур установления личности ИГ и ЛБГ, не имеющих действительных документов,

удостоверяющих личность, предусмотреть следующие положения определяющие эффективность производства по делу об административном правонарушении миграционного законодательства РФ, а именно, дополнить следующими положениями: *«При производстве по делу об административном правонарушении и необходимости установления личности иностранного гражданина (лица без гражданства), не имеющего действительных документов, удостоверяющих личность, лицо, осуществляющее данное производство вправе обратиться с ходатайством в территориальных орган МВД России в сфере миграции на региональном уровне об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства, не имеющего действительных документов, удостоверяющих личность. Форма данного ходатайства устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере внутренних дел».*

Другой не менее значимой проблемой выполнения административных процедур установления личности ИГ и ЛБГ, не имеющего действительных документов, удостоверяющих личность, является сроки осуществления данной процедуры, которые не корреспондируются со сроками производства по делам об административных правонарушениях миграционного законодательства РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ допускается, для обеспечения административного производства в области миграционного законодательства, когда возникает необходимость, проводится административное расследование. Однако в соответствии с ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ, срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. По решению руководителя органа внутренних дел, и то только в исключительных случаях, срок проверки может быть продлен на срок не более одного месяца. При этом требуется письменное ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении миграционного законодательства.

Таким образом максимальный срок административного расследования не может превышать трех месяцев с момента возбуждения данного производства. В соответствии с ч. 13 ст. 10.1 Федерального закона от 25 июля 2002 № 115-ФЗ (в ред. от 24.02.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

срок проведения процедуры установления личности ИГ устанавливается в три месяца, но Федеральным законом от 24 февраля 2021 № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства» п. 13 ст. 10.1 указанного закона был дополнен положением, что в случае непоступления из дипломатических представительств или консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, международных организаций ответов на запросы территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел срок проведения процедуры установления личности ИГ, может быть однократно продлен. по решению руководителя указанного территориального органа, но не более чем на три месяца. Подобный подход отражен и в ст. 23 проекта Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства». Это продление не позволено в рамках проведения административного расследования правонарушений в области миграционного законодательства, так как выходит за максимально допустимый срок административного расследования.

Кроме указанной проблемы, длительное производство административного расследования с установлением личности ИГ или ЛБГ, не имеющих документов, удостоверяющих их личность, ставит вопрос о судьбе данного ИГ или ЛБГ. При этом отсутствие у данных лиц документов, удостоверяющих их личность, на территории Российской Федерации определяет их статус как незаконного мигранта. По нашему мнению, они должны содержаться в специальных учреждениях для содержания лиц, подлежащих депортации или реадмиссии в порядке, определенном гл. 28 КАС РФ. При этом в науке справедливо признается, что «судья обязан основывать соответствующее решение на всестороннем и объективном учете имеющих значение обстоятельств (характер совершенного лицом правонарушения, поведение этого лица в прошлом, продолжительность его нахождения на территории Российской Федерации, наличие постоянного места жительства, семейное положение, состояние здоровья и т.п.) с тем, чтобы избежать произвольного вторжения в сферу личной автономии индивида, нарушения его права на жизнь, прав в сфере семейной жизни,

охраны здоровья, а также, какой-либо дискриминации при сохранении уважения достоинства личности согласно общепризнанным принципам и нормам международного права» [1.с.59].

Заключение.

Разрешая вопрос о сроках установления личности ИГ или ЛБГ, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, необходимо ограничить срок

установления личности ИГ (ЛБГ) трехмесячным предельным сроком, что позволит установить минимальные гарантии прав ИГ (ЛБГ) на их личную неприкосновенность, а также - будет соответствовать административно-процессуальным срокам производства административного расследования правонарушений в области миграционного законодательства РФ.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Литература:

1. Гурулева Т.Е. Вопросы судебного контроля за лишением права на свободу и личную неприкосновенность при рассмотрении судами дел в сфере миграции // Судья. 2019. № 10.
2. Жеребцов А.Н., Мальшиев Е.А. Административная ответственность в миграционном праве: материальные и процессуальные аспекты? научно-практическое пособие. М.: Юстицинформ, 2019.
3. Жеребцов А.Н., Облезова А.О., Семенова А.В., Ситкова О.Ю., Степанов А.В., Очеретько Е.А., Шапиро И.В., Артемьев Е.В., Богатырева Н.В., Тишин Р.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2016 (дата обращения 10.04.2021).
4. Потапенкова И. В. Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях, субъектами которых являются иностранные граждане и лица без гражданства // Миграционное право. 2016. № 2.
5. Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
6. Федеральный закон от 24 февраля 2021 № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 9. Ст. 1469.
7. Юнусов А.А., Алимов А.А., Титова М.Н. Противодействие нелегальной миграции: пути совершенствования международной и национальной организационно-правовой основы // Современное право. 2018. № 12.
8. URL: <https://мвд.рф/news/item/20635681/> (дата обращения 18.04.2021).

References:

1. Guruleva T.E. Issues of judicial control over the deprivation of the right to freedom and personal integrity in the courts' consideration of cases in the field of migration / Judge. 2019. № 10.
2. Zherebzon A.N., Malyshev E.A. Administrative Responsibility in Migration Law: Material and Procedural Aspects? scientific and practical manual. M.: Justiceform, 2019.
3. Zherebzon A.N., Oblesova A.O., Semenova A.V., Sitkova O.Y., Stepanov A.V., Ocheretko E.A., Shapiro I.V., Artemyev E.V., Bogatyreva N.V., Tishin R.V. Comment to the Federal Law of July 25, 2002 No. 115-Fz "On the legal situation of foreign citizens in the Russian Federation" 2016 (address date 10.04.2021).
4. Potapenkov I.V. Actual issues of proceedings in cases of administrative offences, subjects of which are foreign citizens and stateless persons / Migration law. 2016. № 2.
5. The Russian Legislative Assembly. 2002. № 30. Art. 3032.
6. Federal law of February 24, 2021 No. 22-Fz "On amending the Federal Law on the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation" and separate legislation of the Russian Federation in

terms of the settlement of the legal status of stateless persons" / Assembly of Russian law. 2021. № 9. Art. 1469.

7. Yunusov A.A., Alimov A.A., Titova M.N. *Oppose illegal migration: ways to improve the international and national legal framework / Modern law. 2018. № 12.*

8. URL: <https://мвд.рф/news/item/20635681/> (дата обращения 18.04.2021).

Информация об авторе:

Куреев Виктор Викторович, преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел Краснодарский университет МВД России, email: kureevviktor@yandex.ru

Viktor V. Kureev, teacher of the department of administrative activities of internal affairs bodies, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.