

ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ДЕТЕЙ МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

З.Н. Столярова

ФГКОУ ВО «Академия управления МВД России», г. Москва

Исследуется правовое положение детей мигрантов, находящихся на территории Российской Федерации, в контексте действующих норм национальной правовой системы, а также норм международного права. Автором описаны два вида правовых режимов: присутствие несовершеннолетних иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации при наличии в качестве сопровождающих законных представителей (родителей, опекунов и т.д.) и, что особенно актуально, без сопровождения последних. Анализируются наиболее актуальные вопросы, связанные с административно-правовым статусом детей мигрантов, затрагивающие их права, обязанности и ответственность указанной категории лиц на территории российского государства, в контексте документов стратегического планирования в Российской Федерации и угроз национальной безопасности.

Ключевые слова: административно-правовой статус, административная ответственность, административные правоотношения, субъекты профилактики, дети-мигранты, иностранный гражданин и лицо без гражданства, органы внутренних дел, национальная безопасность.

Административно-правовой статус отдельных категорий граждан или их правовое положение всегда выступает предметом пристального внимания правового сообщества. В этой связи вопросы правового положения детей мигрантов, их административно-правовой статус как отдельной категории субъектов права представляется темой весьма актуальной и своевременной в современных условиях, учитывая миграционные явления, происходящие по всему миру, в том числе в нашей стране.

Национальная правовая система содержит ряд норм, регулирующих административно-правовой статус мигрантов. Так, например, норма, изложенная в ст. 62 Основного закона РФ установила равенство прав и обязанностей рассматриваемой категории иностранных граждан и граждан РФ [3]. Вместе с тем отдельных положений, в прямой постановке регламентирующих правовое положение несовершеннолетних иностранцев либо определяющих их правовой статус, Основной закон не содержит, как не содержат (либо содержат частично) и иные законодательные акты национальной правовой системы, что делает эту сферу правового регулирования разработанной в недостаточной степени и открытой для научной дискуссии, несмотря на неоспоримый факт того, что административно-правовой статус детей-мигрантов имеет свои особенности.

Представляется, что указанная категория лиц с учетом их миграционной направленности может характеризоваться «специальным» статусом в качестве субъекта административно-правовых отношений.

Следует подчеркнуть, что современный законодатель, акцентируя внимание на международных правовых нормах и нормах, установленных федеральным законодательством, не уделяет должного внимания указанной категории несовершеннолетних.

Анализ международных нормативных правовых актов продемонстрировал достаточно внушительный перечень международных правовых норм в отношении детей мигрантов, причем в части обеспечения их прав, свобод и законных интересов (Всеобщая декларация прав человека [1], Конвенция о правах ребенка [2] и др.). Кроме того, отдельные замечания Комитетов ООН также установили нормы в защиту прав несовершеннолетних мигрантов, запрещая заключать под стражу детей мигрантов по основаниям, связанным с их миграционным статусом, формулируя их в качестве обязанности для государств. При этом остальные элементы административно-правового статуса рассматриваемой категории граждан остались за рамками международного права.

В современных условиях миграционные тенденции позволяют выделить два вида административно-правовых режимов в отношении детей-мигрантов: 1) несовершеннолетние мигранты, находящиеся в сопровождении законных представителей (родителей, опекунов,

усыновителей и др.), законодатель чаще употребляет в таком случае выражение «члены семей иностранных граждан»; 2) несовершеннолетние мигранты, которые находятся на территории без сопровождения законных представителей. Очевидно, что правоохранительные органы чаще сталкиваются с несовершеннолетними мигрантами, самостоятельно прибывшими на территорию РФ, поскольку в данном случае речь идет о целом перечне различных нарушений как со стороны детей-мигрантов, так и в отношении последних, учитывая их нелегальный статус [8].

Как подчеркивают многие специалисты, современный законодатель не спешит выделять детей-мигрантов в качестве отдельного субъекта, что подтвердили результаты конкет-анализа правовых норм, регламентирующих рассматриваемую категорию лиц в отечественной правовой системе [4–7].

Современное национальное законодательство определяет, причем в недостаточной степени, только одну правовую тенденцию, при которой несовершеннолетние дети-мигранты постоянно находятся с родителями, связывая их в числе прочего сроками пребывания последних на территории российского государства, несмотря на то, что их цели приезда чаще всего не совпадают.

Законом определена обязанность иностранцев по прибытии на территорию РФ встать на миграционный учет, соблюдая при этом установленные законом сроки пребывания. Каким образом данную обязанность смогут выполнить несовершеннолетние иностранцы, законодатель не уточняет, указав лишь, что сроки пребывания последних приравниваются ко взрослым членам семьи. Вместе с тем ответственность родителей (законных представителей) детей мигрантов в случае непостановки на учет или недокументирования (несвоевременном документировании) законодателем на сегодняшний день не определена и не установлена. Оценка действий детей мигрантов за совершенные административные правонарушения в сфере миграции в таком случае остается предметом дискуссии.

Нуждается в конкретизации административная процедура установления личности несовершеннолетних иностранных граждан и лиц без гражданства как минимум в двух случаях: во-первых, при наличии законных представителей (родителей, усыновителей, опекунов и др.) на территории РФ и, во-вторых, что особо важно, в правоприменительной практике, при отсутствии законных представителей несовершеннолетних на территории РФ.

Таким образом, следует отметить, что на сегодняшний день, к сожалению, в законодательстве отсутствует обязательная процедура легализации несовершеннолетнего иностранного гражданина, в связи с чем представляется целесообразным урегулировать административную процедуру установления личности несовершеннолетнего мигранта в случае отсутствия у него документов, закрепив ее отдельно в законе «О правовом положении иностранных граждан...».

Еще одной проблемой правового статуса детей-мигрантов выступает проблема правовой оценки их действий при совершении правонарушения и привлечения к административной ответственности. [9].

Административно-правовой нормой, изложенной в ст. 2.3 Кодекса об административных правонарушениях РФ предусмотрен возраст субъекта административной ответственности – 16 лет [4].

С учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних. Вместе с тем на несовершеннолетних, достигших к моменту совершения административного правонарушения необходимого возраста, распространяются общие правила привлечения к административной ответственности, установленные законодателем. Поэтому правоприменители сталкиваются с проблемой помещения и содержания несовершеннолетних иностранных правонарушителей в специальных учреждениях системы МВД России.

Международное право содержит нормы, изложенные в отдельных замечаниях комитетов ООН, запрещающие заключать под стражу детей иностранных граждан за преступления, связанные с их миграционным статусом или миграционным статусом их родителей. В свою

очередь, отечественная правовая система содержит целый правовой механизм, четко регламентирующий вопросы привлечения к административной ответственности несовершеннолетних граждан и лиц без гражданства, нарушивших законодательство в сфере миграции. В таком случае только судом может быть избрано наказание в виде административного выдворения за пределы РФ с помещением в Центр временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – ЦВСИГ), в результате чего иностранцы, поступившие в ЦВСИГ с несовершеннолетними детьми, содержатся совместно в отдельном помещении (в соответствии с п. 14 Правил содержания (пребывания)¹) [7].

В вопросе работы Комитета по правам ребенка (далее – КПр) ООН и с учетом замечаний общего порядка по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, хотелось бы поддержать позицию МИД России, которое полагает, что замечания общего порядка по защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, и по правам ребенка в частности, подготовленные ООН, носят исключительно рекомендательный характер и не имеют обязательной или юридической силы. Упомянутые замечания формируются группой из 18 подобранных ООН экспертов из числа членов правительств различных государств.

Хотелось бы подчеркнуть, что в Российской Федерации на государственном уровне отдельные замечания общего порядка комитетов ООН, в частности по проблематике миграции или иным проблемам, являются неприемлемыми и не могут быть приняты. В этой связи использование замечаний общего порядка по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и по правам ребенка КПр ООН или отсылка к ним может в перспективе привести к «вымарыванию» российской договорно-правовой базы.

В завершении перечисления актуальных проблем, связанных с правовым положением детей мигрантов, хотелось бы обратить внимание на необходимость владения русским языком не только взрослыми иностранцами, но и их детьми, которым в целях обеспечения их права на образование российское государство предоставляет места в детских садах и школах, учитывая, что обучение в нашей стране ведется на государственном языке, которым является русский. В современной литературе содержатся различные понятия, которые отражают вопросы языковой адаптации и владения (разной степени) иностранными гражданами и членами их семей, включая детей, русским языком. Однако в правовой оборот данные понятия законодателем до сих пор не введены, что позволяет правоприменителю по-своему толковать вопросы, связанные с владением русским языком данной категорией лиц. Следует усовершенствовать понятийно-категориальный аппарат правовой науки, законодательно закрепив понятия «языковая адаптация», а также понятия «ребенок инофон или дети-инофоны», активно используемые преимущественно в сфере образования.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, а также принимая во внимание действие принципа наилучшего обеспечения прав ребенка, представляется целесообразным законодательно закрепить обязанности законных представителей по своевременной постановке на миграционный учет детей-мигрантов в целях узаконивания их правового статуса, соблюдения установленных законом сроков пребывания на территории РФ и, что важно, своевременного выезда за пределы РФ.

Обращает на себя внимание тот факт, что с детьми-мигрантами осуществляет работу целая система субъектов профилактики, а не только органы внутренних дел, поэтому предполагается дополнения вносить именно в законопроект о профилактике безнадзорности правонарушений несовершеннолетних. В свою очередь правовое регулирование вопросов режима пребывания указанной категории лиц на территории Российской Федерации целесообразнее уточнить именно в миграционных правовых нормах, изложенных, например, в действующем законе о правовом положении иностранных граждан в РФ или, что целесообразнее, в законопроекте нового комплексного миграционного закона, выход которого анонсируется уже в 2023 году, конкретизировав указанные правовые нормы.

¹ Правила содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии (далее – Правил содержания (пребывания)).

Кроме того, представляется целесообразным в законопроекте «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации», который разрабатывается в настоящее время, в разделе основные понятия уделить внимание детям-мигрантам, введя в оборот понятие «ребенок-инофон (дети-инофоны)» – ребенок (дети), для которого русский язык не является родным, слабо владеющий или не говорящий на русском языке, выступающий носителем иностранного языка», а также понятие «языковая адаптация – интенсивное обучение русскому языку и приобретение необходимых языковых компетенций», что полностью соответствует цели современных документов стратегического планирования в сфере миграции.

Предполагается, что тем самым будет положено начало выработки единой позиции всех субъектов профилактики федерального уровня по вопросам адаптации и интеграции детей-мигрантов в современных условиях в контексте действия документов стратегического планирования в сфере миграции, а также в целом разрешен вопрос правовой безграмотности рассматриваемой категории лиц и членов их семей.

Таким образом, административно-правовой статус и его элементы применительно к детям-мигрантам, безусловно, нуждаются в усовершенствовании, модернизации и конкретизации в нормах национальной правовой системы на законодательном уровне, принимая во внимание действие международных норм в этой сфере и правоприменительную практику нашего государства, в целях защиты прав и свобод несовершеннолетних, а также реализации принципа наилучшего обеспечения прав ребенка в Российской Федерации.

Список литературы

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г.) (вступила в силу для СССР 15.09.1990 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 04.11.2022 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (действующая редакция) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 г. № 1306 (ред. от 17.08.2021 г.) «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Полякова Н.В. Проблемы административно-правового регулирования положения несовершеннолетних мигрантов // Вестник Воронежского института МВД России. 2017. № 1. С. 189–195.
9. Столярова З.Н., Колпаков П.А. Актуальные проблемы привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности в контексте угроз национальной безопасности // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 3 (63). С. 49–58.

Об авторе:

СТОЛЯРОВА Зинаида Николаевна – кандидат юридических наук; член Национальной ассоциации административистов России; полковник полиции; доцент кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений ФГКОУ ВО «Академия управления МВД России» (Россия, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д.8); SPIN-код: 2488-9735, AuthorID: 826222; e-mail: zina_adyunkt@mail.ru

ON THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF MIGRANT CHILDREN IN THE RUSSIAN FEDERATION

Z.N. Stolyarova

Academy of management of the MIA of Russia, Moscow

This article examines the legal status of migrant children located on the territory of the Russian Federation in the context of the current norms of the national legal system, as well as the norms of international law. The author describes two types of legal regimes: the presence of foreign minors and stateless persons on the territory of the Russian Federation in the presence of accompanying legal representatives (parents, guardians, etc.) and, most importantly, unaccompanied by the latter. The article analyzes the most pressing issues related to the administrative and legal status of migrant children, affecting their rights, duties and responsibilities of this category of persons on the territory of the Russian state, in the context of strategic planning documents in the Russian Federation and threats to national security.

Keywords: *administrative legal status, administrative responsibility, administrative legal relations, subjects of prevention, minor, foreign citizen and stateless person, internal affairs bodies, national security.*

About author:

STOLYAROVA Zinaida – PhD in Law, Member of the National Association of Administrativists of Russia; Police Colonel; Associate Professor of the Department of Management of the Activities of Public Order Units of the Center for Command and Staff Exercises of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia (8, Z. and A. Kosmodemyanskikh str., Moscow, Russia); SPIN-code: 2488-9735, AuthorID: 826222; e-mail: zina_adyunkt@mail.ru

Столярова З.Н. Об административно-правовом статусе детей мигрантов в Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2022. № 4 (72). С. 60–66.