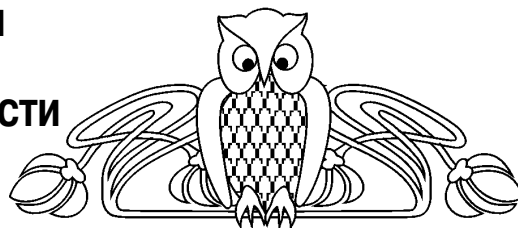




УДК [342.722:341.95](470+571)

## ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА РАВЕНСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДДАНАМИ ПРАВ И СВОБОД В СФЕРЕ ЛИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ



М.А. Янц

Аппарат Уполномоченного по правам человека в Саратовской области

E-mail: YantsMA@saratov.gov.ru

В статье анализируются конституционные права и свободы иностранных граждан в сфере личной безопасности и частной жизни, касающиеся соблюдения принципа равенства прав иностранных граждан и граждан Российской Федерации. Несмотря на устоявшуюся законодательную базу, определяющую правовое положение иностранцев в России, процесс обеспечения соблюдения государством принципа равенства этих прав остается актуальным и не всегда соблюдается на практике. Приведены примеры имеющихся отступлений от принципа равенства при реализации иностранными гражданами права на жизнь, достоинство, свободу передвижения и др.

**Ключевые слова:** личные права и свободы, Российская Федерация, иностранные граждане, принцип равенства.

### Problems of Observation of the Constitutional Equality Principle in Foreign Citizens' Exercising their Rights and Freedoms in the Sphere of Personal Security and Privacy

М.А. Yants

The paper analyzes the constitutional rights and freedoms of foreign citizens in the field of personal security and privacy with respect to observation of the rights equality principle of foreign citizens and the citizens of Russian Federation. In spite of the well-established legal framework defining the legal status of foreigners in Russia, the process of ensuring compliance with the rights equality principle of foreign citizens and the citizens of Russian Federation by the state remains topical and is not always observed in practice. The paper gives examples of some deviations from the equality principle in foreign citizens' exercising their right to life, dignity, freedom of movement, etc.

**Key words:** individual rights and freedoms, Russian Federation, foreign citizens, rights equality principle.

Бесспорен тот факт, что часть вопросов, входящих прежде в исключительную внутреннюю компетенцию государств, все в большей степени становится предметом не только международного обсуждения, но и своего рода совместного с международным сообществом ведения. Это относится и к правовому статусу иностранных граждан, объему их прав и обязанностей по сравнению с гражданами государства.

В эпоху глобализации постепенно сглаживается неравенство между гражданами и негражданами.

Первые шаги на этом пути были сделаны государствами, вошедшими в Европейский Союз. Процессы интернационализации, происходящие на международном уровне, способствуют постепенному распространению на лиц, не состоящих в гражданско-правовых связях с государством пребывания, не только личных, социально-экономических и культурных, но и политических прав.

В настоящее время каждый 35-й человек в мире является мигрантом. Это составляет 175 млн человек, то есть 2,9% всего населения мира<sup>1</sup>. По данным Глобальной комиссии по международной миграции Россия также активно включена в динамику миграции народонаселения и за последнее десятилетие вышла на второе место в мире после США среди принимающих стран<sup>2</sup>. Иностранцы граждане, прибывающие в Россию, не находятся в правовом и социальном вакууме, они живут, работают, учатся, передвигаются по стране, общаются с гражданами Российской Федерации, придерживаются определенных религиозных и политических убеждений. При этом принципом, предопределяющим позицию государства в отношении иностранцев, в Российской Федерации является равенство. Ч. 3 ст. 62 Конституции РФ устанавливает, что в России иностранные граждане пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором. С.А. Авакьян даже предлагает ввести новый вид равноправия – равноправие независимо от государственной принадлежности<sup>3</sup>.

В юридической науке права и свободы человека подразделяются на три группы: личные, политические, социально-экономические и культурные. Указанная последовательность прав и свобод, прежде всего, отражает степень их общественной значимости. Перечень прав и свобод в Конституции Российской Федерации открывается личными правами (право на жизнь, право на охрану чести и достоинства личности, свобода и неприкосновенность личности, частной жизни, неприкосновенность жилища, право на национальную идентификацию, свобода передвижения, свобода совести). Личные права и свободы являются неотчуждаемыми естественными



правами человека, не зависящими от наличия или отсутствия у лица гражданства. В связи с этим особую актуальность и значимость приобретает вопрос их практической реализации иностранцами наравне с гражданами Российской Федерации, выявление и анализ имеющихся проблем с целью их последующего решения как на законодательном уровне, так и на уровне правоприменения.

Одним из основных, наиболее важных и не отчуждаемых прав человека, является *право на жизнь*, закрепляемое ст. 20 Конституции РФ. Это право не зависит от цвета кожи, национальности или гражданства, оно едино для всех людей. Жизнь человека в любом цивилизованном обществе представляет собой высшую ценность и первейшее право индивидуума. Реальность обеспечения права на жизнь – один из существенных показателей степени демократичности государства. Обладание им является предпосылкой осуществления всех прав человека и гражданина. Если жизнь является объектом угроз, то теряется смысл всех прав личности. Именно абсолютный характер жизни как ценности предопределяет высочайшую значимость права на жизнь в системе всех прав.

Провозглашение государством данного права требует от него соответствующей охраны и защиты, т.е. закрепления и реализации конкретных форм и методов деятельности государственных, международных и общественных организаций, направленных на предотвращение угроз жизни человека и создание условий его нормального существования. Безусловно, достаточно высокий уровень преступности в нашей стране, в том числе, большое количество совершаемых преступлений против жизни и здоровья населения говорит о недостаточной гарантированности государством права на жизнь. Однако немалое количество преступлений против жизни и здоровья совершается по мотивам расовой и национальной ненависти, вражды в отношении иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, что ставит их в более неблагоприятные условия, по сравнению с гражданами Российской Федерации.

В последнее время в ряде регионов страны активизировались неформальные молодежные группировки националистической направленности, продолжают нападения на иностранных граждан со стороны скинхедов, представители ряда радикальных общественных объединений стремятся использовать членов этих группировок в качестве боевых структур. И хотя приняты меры по противодействию экстремистским проявлениям, и удалось в большинстве случаев не допустить массовых противоправных действий, очевидно, что правовое регулирование в этой сфере требует дальнейшего развития. По данным Московского бюро по правам человека за период с января по апрель 2010 г. в стране было зафиксировано 64 нападения на почве ксенофобии, в результате которых 16 чел. погибли и 69 чел. пострадали.

В антирейтинге неблагополучных регионов, где проявляли активность радикалы: Москва и Московская область (8 погибших, 25 пострадавших), Нижегородская область (2 погибших, 1 пострадавший), Алтайский край (1 погибший, не менее 3 пострадавших), Владивосток, Ярославская область (1 погибший, 1 пострадавший), Калининградская область, Карачаево-Черкесия и Дагестан (по 1 погибшему), Санкт-Петербург и Ленинградская область (13 пострадавших), Кабардино-Балкария (6 пострадавших), Томская область (4 пострадавших), Пенза, Орел, Рязань, Кострома (по 2-м пострадавшим), Иркутск, Ижевск, Мурманская область, Самарская область, Саратовская область, Удмуртия, Ульяновская область (по 1-му пострадавшему).

Жертвами нападений стали киргизы (2 погибших, 2 пострадавших), корейцы (1 погибший, 3 пострадавших), русские (1 погибший, 67 пострадавших), узбеки (1 погибший, 7 пострадавших), абхазы (1 погибший, 2 пострадавших), калмыки (1 погибший, 1 пострадавший), черкесы (1 погибший), таджики (11 пострадавших), уроженцы Африки (3 пострадавших), вьетнамцы, китайцы, азербайджанцы, армяне (по 2-м пострадавшим), буряты, немцы, тувинцы, евреи, мексиканцы, татары, арабы (по 1-му пострадавшему)<sup>4</sup>. Таким образом, современный российский экстремизм, составными элементами которого выступают и нетерпимость к иностранцам, и ксенофобия, и национализм, нарушает право иностранных граждан на жизнь и личную безопасность, ставит их в более неблагоприятное положение по сравнению с гражданами России.

*Право на достоинство* (ст. 21 Конституции Российской Федерации) тесно связано с правом на жизнь, на неприкосновенность частной жизни, но в то же время имеет самостоятельное содержание. Согласно ч. 1 ст. 150 Гражданского кодекса РФ достоинство личности отнесено к числу нематериальных благ, принадлежащих человеку от рождения, неотчуждаемых и непередаваемых, иностранные граждане пользуются им наравне с гражданами России. Данному праву в юридической науке отводится особое место: в частности, Н.С. Колесова отмечает, что право на достоинство является, по существу, основной целью всех остальных прав человека. В этом смысле достоинство человека – источник его прав и свобод<sup>5</sup>. В то же время эта конституционная норма применительно к иностранным гражданам еще слабо реализуется практически. Распространение среди граждан Российской Федерации национальной и религиозной нетерпимости, экстремизма приводит к нарушению прав иностранных граждан на уважение их личности и достоинства. В качестве одного из примеров нарушения права иностранных граждан на достоинство можно привести распространение незаконной практики этнического профайлинга, т.е. использование милицией определенного набора характеристик



для идентификации лиц, подозреваемых в совершении правонарушения. Лиц, соответствующих этим характеристикам, задерживают, подвергают опросам, досмотрам на этом основании, а не в связи с разумными подозрениями в совершении правонарушения<sup>6</sup>.

Этнический профайлинг предполагает наличие обязательной связи между национальностью, гражданством и противозаконной деятельностью. Такой подход явно нарушает принцип равенства иностранных граждан и граждан Российской Федерации.

Независимое исследование, проведенное в московском метро, показало, что в подавляющем большинстве случаев, лиц, подвергнутых проверке, отпускают – только 3% контактов с проверяемыми заканчиваются хоть какими-то, чаще всего, административными санкциями. Кроме того, лица «неславянской внешности», в том числе, иностранные граждане составляют около 5% всех пассажиров, но около 60% тех, у кого милицией проверялись документы, относились именно к этой категории. Таким образом, вероятность быть подвергнутыми ограничениям у лиц «неславянской национальности» в 22 раза выше, чем у коренного населения<sup>7</sup>. Можно прийти к выводу, что, несмотря на конституционное закрепление прав на жизнь и достоинство, их практическая реализация иностранными гражданами по сравнению с гражданами России весьма затруднительна.

Иностранцам наравне с гражданами Российской Федерации гарантируется *право на свободу и личную неприкосновенность* (ст. 22 Конституции Российской Федерации). В настоящее время существует проблема соблюдения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших административные правонарушения и подлежащих депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации, права на свободу и личную неприкосновенность.

Действующим законодательством установлен порядок исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, а также указано, что до административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства по решению суда могут содержаться в специальных помещениях (ст. 32.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Вместе с тем срок содержания иностранного гражданина в специальном помещении не установлен. На наличие этой проблемы указывают уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации<sup>8</sup>. В качестве примеров приводятся случаи содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных учреждениях до исполнения в отношении них постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации в течение семи месяцев и более. Длительность

сроков содержания в условиях изоляции приводит к протестным акциям со стороны иностранных граждан, которые сопровождаются угрозами совершения суицида, отказом от приема пищи<sup>9</sup>. С целью устранения случаев нарушения права иностранных граждан на свободу и личную неприкосновенность целесообразно законодательно закрепить максимальный срок содержания иностранных граждан в спецучреждениях по аналогии с максимально установленным сроком административного ареста.

При реализации иностранными гражданами конституционного права на *свободу передвижения и выбор места жительства* также существуют определенное неравенство, по сравнению с гражданами Российской Федерации. В частности, ст. 27 Конституции РФ устанавливает, что каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» содержит положения, направленные на ограничение свободы перемещения временно проживающих на территории Российской Федерации иностранных граждан (ст. 11), что противоречит Конституции Российской Федерации. Более того, сам Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в общем положении закрепляет право иностранных граждан на свободу передвижения в пределах территории Российской Федерации (п. 1 ст. 11), а в конкретной норме отменяет его (п. 2 ст. 11). Безусловно, такая коллизия должна быть устранена только путем внесения изменений в закон, а вопросы привлечения иностранных граждан в отдельные регионы должны решаться конституционными способами<sup>10</sup>. Указанная статья закона противоречит ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., которая гласит: «каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свободу выбора места жительства <...> Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения»<sup>11</sup>. Более того, результаты проверок компетентных органов показывают, что количество выявленных нарушений законодательства о гражданстве и свободе выбора места пребывания и жительства в РФ за последние два года увеличилось в 2,5 раза, более 800 раз нарушались права беженцев и вынужденных переселенцев, рост выявленных нарушений отмечен в 53 регионах страны<sup>12</sup>.

Определенные проблемы существуют в обеспечении иностранных граждан равными правами, по сравнению с гражданами Российской



Федерации, в религиозной сфере. Конституция Российской Федерации каждому гарантирует свободу совести и вероисповедания.

Вместе с тем Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» право на свободу совести и свободу вероисповедания наравне с гражданами Российской Федерации предоставляет лишь иностранным гражданам и лицам без гражданства, законно находящимся на территории Российской Федерации<sup>13</sup>, не вполне обоснованно вводя дополнительное ограничение. Таким образом, иностранный гражданин, равно как и лицо без гражданства, незаконно находящиеся на территории России, свободой совести и вероисповедания, согласно Федеральному закону, пользоваться если и может, то в меньшем объеме, нежели российские граждане, либо те же лица, только законно находящиеся на территории Российской Федерации. При этом в чем именно заключается преимущество при «пользовании правом на свободу совести» иностранных граждан и лиц без гражданства, законно находящихся на территории России, перед такими же лицами, незаконно находящимися на территории государства, закон не поясняет, в связи с чем, по нашему мнению, формулировка ч. 1 ст. 3 не вполне корректна и требует доработки.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что несмотря на устоявшуюся законодательную базу, определяющую правовое положение иностранцев в России, процесс обеспечения соблюдения государством принципа равенства прав иностранных граждан и граждан Российской Федерации остается актуальным и не всегда соблюдается на практике. Как справедливо отмечает Г.Н. Комкова, допустимые отступления от принципа равенства перед законом и судом приобретают характер нарастающей тенденции<sup>14</sup>.

Разумеется, каждое государство имеет право и обязанность контролировать свои границы и знать, кто же находится на его территории. Однако принцип равенства и недискриминации означает, что допустимые различия между группами разрешаются только в том случае, если это предусмотрено законом, преследует законную цель и строго соразмерно этой цели<sup>15</sup>. Безусловно, речь не идет о таких ограничениях в объеме тех прав, свобод и обязанностей иностранцев, которые имеются у граждан Российской Федерации в силу их принадлежности к гражданству РФ, однако применительно к правам и свободам в сфере личной безопасности и частной жизни го-

сударству необходимо применять все меры по недопущению отступлений от принципа равенства прав иностранных граждан и граждан Российской Федерации.

#### Примечания

- 1 См.: Сулейманова Э. Роль омбудсмана в защите прав мигрантов / Э. Сулейманова // Вестн. Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан. 2008. № 1. С. 21.
- 2 См.: Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика / Т.Я. Хабриева. М., 2008. С. 12.
- 3 Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция / С.А. Авакьян. СПб., 2003. С. 164–165.
- 4 Проявления агрессивной ксенофобии за январь–апрель 2010 года: обзор Московского бюро по правам человека [Электронный ресурс] // URL: <http://www.antirasizm.ru/index.php/smi-review/251-mbhr-review-jan-apr-2010> (дата обращения: 15.06.2010).
- 5 Права человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2001. С. 144.
- 6 См.: Тамаев Р. Противодействие незаконной миграции / Р. Тамаев // Законность. 2008. № 12. С. 4.
- 7 Тамаев Р. Указ. соч.
- 8 Проблемы соблюдения прав и свобод граждан на территории Саратовской области: доклад 2007 // Н.Ф. Лукашова: Уполномоченный по правам человека в Саратовской области. Саратов, 2007. С. 97.
- 9 См.: Голубовский В.Ю., Конькова Т.Ю. Актуальные проблемы правового регулирования противодействия незаконной миграции в деятельности органов внутренних дел / В.Ю. Голубовский, Т.Ю. Конькова // Административное и муниципальное право. 2008. № 7.
- 10 См.: Хабриева Т.Я. Правовая политика государства в сфере миграции населения / Т.Я. Хабриева // Миграционное право. 2006. № 1.
- 11 Международный пакт от 16.12.1996 «О гражданских и политических правах» // Бюл. верховного суда РФ. 1994. № 12. С. 5–11.
- 12 См.: Тамаев Р. Указ. соч. С. 4.
- 13 Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (с послед. измен.) // Рос. газ. 1997. 1 октября.
- 14 См.: Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина / Г.Н. Комкова. Саратов, 2003. С. 47.
- 15 Хаммарберг Т. Права человека в Европе: не допускать попустительства. Точка зрения Комиссара по правам человека Совета Европы / Пер. с фр.; Бюро Комиссара по правам человека; Совет Европы, апрель 2008 г. Страсбург, 2008. С. 103.