

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

С.С. Купреев, Ю.И. Рябчиков

ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ВЫСЫЛКИ ИНОСТРАНЦЕВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Известная цитата марксистского классика о том, что всякое государство чего-то стоит, только если оно умеет защищаться, не потеряло своей актуальности и в настоящее время. Современные государства стремятся всеми возможными силами и средствами отстаивать свои интересы на международной арене, используя для этого самые различные способы. Среди допустимых средств государственной самозащиты не последнее место занимает высылка не граждан. Стоит отметить, что данная мера принуждения не является чем-то новым в мировой или российской практике. Так еще в 1649 г. царем Алексеем Михайловичем был издан именной указ «О высылке английских купцов из России и о приезде им токмо к Архангельску, за многие несправедливые и вредные их для торговли российской поступки, особенно ж за учиненное в Англии убийство Короля Карла I»¹. В 1916 г. В.А. Гаген в учебнике по административному праву отмечал, что «высылка иностранцев допускается в настоящее время всеми культурными государствами. Их законодательство может различно формулировать поводы или причины этой высылки, может расходиться в определении деталей самой процедуры высылки, может, наконец, различно ставить вопрос о защите высланного лица, — но оно, несомненно, исходит их твердо установленного принципа или начала, что государство в праве удалять со своей территории всякого иностранца, угрожающего общественному порядку, или совершившего преступление, или не имеющего средств к существованию»².

Высылка не граждан, как форма административного принуждения допускается современным международным правом. Возможность высылки не граждан закрепляется Протоколом № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1 к ней» ETS (Страсбург, 16 сентября 1963 г.)³ и Протоколом № 7 к указанной Конвенции⁴ ETS (Страсбург, 22 ноября 1984 г.). Возможность высылки не граждан предусматривается также и некоторыми другими международно-правовыми актами⁵. В указанных документах излагаются основные требования, предъявляемые международным сообществом к высылке. Среди таких требований следует отметить, что высылка возможна только на основе норм национального законодательства, при этом высланному лицу должна быть предоставлена возможность представить аргументы против своей высылки и возможность пересмотра своего дела. Устанавливается запрет на коллективную высылку. При этом допускается высылка группы лиц, но в отношении каждого члена этой группы должны быть соблюдены все процессуальные требования, и принято индивидуальное решение.

Российское законодательство предусматривает различные формы высылки из страны, применяемые к различным категориям иностранцев. Среди них наиболее распространенными формами являются административное выдворение, депортация,

³ См.: СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

⁴ См.: СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3835.

⁵ См., например: Конвенцию о статусе беженцев. (Женева, 28 июля 1951 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9; Конвенцию о статусе апатридов (Нью-Йорк, 28 сентября 1954 г.) // «Действующее международное право». Т. 1; Дополнительный протокол к Конвенции о передаче осужденных лиц ETS 167 (Страсбург, 18 декабря 1997 г.) // СЗ РФ. – 2008. – № 45. – Ст. 5151.

¹ См.: Соборное уложение 1649 г. Законодательство царя Алексея Михайловича (составитель, автор предисловия и вступительных статей Томсинов В.А.). – М.: «Зерцало», 2011. (Правовая информационно-справочная система «ГАРАНТ ЭКСПЕРТ»).

² См.: Гаген В.А. Учебник административного права. – Ростов-н/Д: типография товарищества С.С. Сивожелезов и Ко. 1916. – С. 58.

реадмиссия, репатриация и объявление персоной «non grata». Кроме этого специальные процедуры по экстрадиции из Российской Федерации предусматриваются международными соглашениями в отношении лиц совершивших преступления на территории других государств. Собственно административными формами высылки, в чистом виде, являются только три первые.

Несмотря на общее административно-правовое начало административного выдворения, депортации и реадмиссии и схожие внешние формы реализации они имеют различную правовую сущность. Так административное выдворение является административным наказанием, предусмотренным Кодексом РФ об административных правонарушениях⁶ (далее КоАП РФ). Депортацию и реадмиссию следует отнести к мерам административного пресечения.

В соответствии с положениями российского законодательства, иностранные граждане и лица без гражданства являются специальными субъектами административной ответственности. Согласно ст. 2.6 КоАП РФ, «иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории РФ административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях». Однако к иностранным гражданам и лицам без гражданства может быть применено административное наказание в виде административного выдворения за пределы РФ, которое не применяется к российским гражданам. Вопрос об административной ответственности иностранца, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции РФ в соответствии с федеральными законами и международными договорами РФ и совершившего на территории России административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

Понятие административного выдворения дается в ст. 3.10 КоАП РФ, где говорится о том, что административное выдворение за пределы РФ является мерой административного наказания и заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранцев через Государственную границу РФ за пределы России, а в случаях, предусмотренных российским законодательством, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранцев из России. Административное выдворение за пределы РФ как мера административного

наказания устанавливается только в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства и назначается судьей. Дела, по которым в качестве санкции может быть применено административное выдворение рассматриваются судьями районных судов⁷. В случае совершения иностранцем административного правонарушения при въезде в Россию постановление об административном выдворении вправе выносить соответствующие должностные лица пограничных органов.

Составы административных правонарушений, по которым иностранные граждане и лица без гражданства привлекаются к административной ответственности в качестве специальных субъектов преимущественно включены в гл. 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ».

Статья 18.1 КоАП РФ устанавливает ответственность за нарушение режима Государственной границы РФ. Содержание режима Государственной границы раскрывается в ст. 7 Закона РФ «О Государственной границе РФ»⁸. В соответствии с ее положениями режим Государственной границы включает правила содержания Государственной границы, ее пересечение лицами и транспортными средствами, перемещения грузов, товаров и животных, пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, а также правила ведения на Государственной границе либо вблизи нее на территории РФ хозяйственной, промысловой и иной деятельности и правила разрешения пограничных инцидентов.

В соответствии с положениями части второй ст. 18.1 КоАП РФ, иностранные граждане и лица без гражданства могут быть выдворены из Российской Федерации за нарушение правил пересечения Государственной границы либо нарушение правил следования от Государственной границы до пункта пропуска и в обратном направлении. Общие правила пересечения Государственной границы и порядок следования до пункта пропуска определяются ст. 9 Закона РФ «О Государственной границе РФ». Правила пересечения Государственной границы в конкретном месте и правила следования в конкретный пункт пропуска устанавливаются междуна-

⁷ См.: ч. 2, п. 3, ст. 23.1 КоАП РФ.

⁸ См.: Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. — 1993. — № 17. — Ст. 594.

⁶ См.: ст. 3.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

родными соглашениями и постановлениями Правительства России.

Часть вторая ст. 18.4 КоАП РФ предусматривает возможность административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ. Режим в пунктах пропуска включает в себя «правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных». Указанные правила определяются ст. 22-26 Закона РФ «О Государственной границе РФ».

Решение о выдворении в соответствии с положениями части второй ст. 18.1 и части второй ст. 18.4 КоАП РФ, как правило, принимают должностные лица пограничных органов. Законодательство предусматривает возможность высылки иностранца в форме принятия решения об отказе в пропуске через Государственную границу на территорию РФ. Если иностранец прибыл в нашу страну в порядке требующим оформления визы, то виза аннулируется путем проставления в ней штампа «Аннулировано»⁹. Исходя из характера правонарушения послужившего основанием для отказа в пропуске через Государственную границу, соответствующее должностное лицо пограничных органов может принять решение об освобождении иностранца от административной ответственности руководствуясь положениями ст. 2.9 КоАП РФ, либо применить наказание в форме административного штрафа без выдворения. В этом случае иностранец не лишается права въезда в Россию на пятилетний срок и отправляется по обратному маршруту в соответствии с международными правилами. Возможность отправки иностранца прибывшего воздушным транспортом по обратному маршруту и обязанность эксплуатанта воздушного судна отправить его обратно за свой счет, в случае если у иностранца не оформлены должным образом документы, установлена положениями Конвенции о международной гражданской авиации (Чикаго, 7 декабря 1944 г.). Так в соответствии с положениями ст. 5.4 гл. 5 приложения 9 к указанной Конвенции необходимо «дать эксплуатанту достаточно вре-

мени, в течение которого он мог бы осуществить отправление лица собственными силами или подготовить альтернативный вариант отправки». Аналогичные правила действуют и в отношении других видов транспорта.

Статья 18.8 КоАП РФ устанавливает ответственность за нарушение иностранцем правил въезда и режима пребывания (проживания) в России, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в Россию, либо в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в России, либо в утрате таких документов при неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган, либо в несоблюдении установленного порядка регистрации либо передвижения или порядка выбора места жительства, в уклонении от выезда из России по истечении определённого срока пребывания, а равно в несоблюдении правил транзитного проезда через территорию России. Совершение указанных деяний влечёт наложение административного штрафа с административным выдворением за пределы РФ или без такового.

Статья 18.10 КоАП РФ предусматривает возможность административного выдворения в связи с осуществлением иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу или патента, если такое разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом. Обязанность иностранцев осуществлять трудовую деятельность при наличии специального разрешения установлена ч. 4 ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ»¹⁰. Разрешение выдается в форме специального документа территориальным подразделением Федеральной миграционной службы. Общий порядок осуществления трудовой деятельности иностранцами, прибывшими в Россию в порядке, не требующем оформления визы, определяется ст. 13¹ указанного Закона.

Часть 1 ст. 18.11 КоАП РФ устанавливает возможность применения административного выдворения за уклонение иммигранта от иммиграционного контроля, предусмотренного российским законодательством, медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осу-

⁹ См.: пункты 29, 30 приказа ФСБ России от 28 октября 2008 г. № 525 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по продлению срока действия виз и по исполнению государственной функции по аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 4.

¹⁰ См.: СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

ществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, для временного пребывания, а равно нарушение правил пребывания в указанных местах, либо уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в России.

Иностранец может быть выдворен из России за несоблюдение установленных законами ограничений на осуществление отдельных видов деятельности. Такая возможность предусматривается ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ. Отдельные ограничения на занятие иностранцами некоторыми видами трудовой деятельности, а также общие правила ее осуществления установлены Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Так, например, временно пребывающий иностранец не может осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта федерации, в котором ему выдано разрешение на работу. Нормативными актами РФ для иностранцев установлены ограничения на занятие отдельными видами деятельности. Например, в п. 4 ст. 56 Воздушного кодекса РФ¹¹ установлено, что «в состав летного экипажа воздушного судна РФ, которое относится к коммерческой гражданской авиации, могут входить только граждане РФ», законодательство о государственной и муниципальной службе предусматривает возможность замещать должности государственной и муниципальной службы только для граждан РФ, кроме случаев, установленных законами и международными соглашениями и т.п.

Статьей 18.8 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность иностранцев, подлежащих реадмиссии, за самовольное оставление специального учреждения ФМС России, учреждения здравоохранения или иного учреждения, в которые иностранцы помещены (доставлены) в связи с реализацией международного договора РФ о реадмиссии, либо самовольное оставление такими иностранцами транспортного средства при их доставке в указанные учреждения или ином перемещении, связанном с реализацией международного договора РФ о реадмиссии. В качестве наказания за подобные деяния предусматривается административный штраф либо административный арест с административным выдворением за пределы России или без такового.

Кроме статей гл. 18 КоАП РФ возможность административного выдворения предусмотрена санкцией ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ, устанавливающей ответ-

ственность за представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета. Объективную сторону данного правонарушения составляют действия иностранного гражданина или лица без гражданства связанные с сообщением о себе заведомо ложных сведений, представить которые он обязан в соответствии с действующими правилами, либо представление подложных документов. Подложными, в данном случае следует считать обязательные для представления документы, которые были получены с нарушением установленных правил или имеющие признаки подделки, либо выданные другому лицу, за которое выдает себя иностранец.

Общие правила осуществления административного выдворения раскрываются в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и ст. 3.10, 32.9 и 32.10 КоАП РФ. Полномочия и порядок действий конкретных должностных лиц по осуществлению процедуры административного выдворения закрепляются в ведомственных нормативных актах¹².

В ст. 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» говорится, что административное выдворение иностранца за пределы РФ осуществляется за счет средств выдворяемого, а в случае отсутствия таких средств либо в случае, если иностранный работник принят на работу с нарушением установленного законом порядка привлечения и использования иностранных работников, — за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранец, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица. В случае если установление приглашающей стороны невозможно, мероприятия по административному выдворению иностранца за пределы России являются расходными обязательствами РФ. Порядок расходования средств на указанные цели определяется Правительством РФ¹³.

¹² См., например: приказ ФСБ России от 23 декабря 2008 г. № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства» // Российская газета. — 2009. — 20 декабря; приказ МВД России и ФМС России от 12 октября 2012 г. № 758/240 «Об организации деятельности Министерства внутренних дел РФ, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства» // Российская газета. — 2009. — 25 декабря.

¹³ См.: Правила расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных

¹¹ См.: СЗ РФ. — 1997. — № 12. — Ст. 1383.

Статья 32.9 КоАП РФ закрепляет положение о том, что постановление об административном выдворении исполняют пограничные органы и органы внутренних дел, а ст. 32.10 устанавливает общий порядок исполнения постановления об административном выдворении. Исполнение постановления об административном выдворении возможно в двух вариантах. Во-первых, путем передачи выдворяемого представителю властей иностранного государства, на территорию которого иностранец выдворяется и, во-вторых, путем самостоятельного контролируемого выезда. Независимо от формы исполнения постановления об административном выдворении о ее осуществлении информируются власти иностранного государства на территорию которого иностранец выдворяется. Об исполнении постановления об административном выдворении составляется двусторонний или односторонний акт, который приобщается к постановлению о выдворении.

Пункт 3 ст. 3.10 КоАП РФ устанавливает, что административное выдворение за пределы РФ не может применяться к военнослужащим — иностранным гражданам. К сожалению, в данной статье не конкретизируются категории иностранных граждан являющихся военнослужащими, на которых распространяется данное положение. Однако, исходя из того, что п. 3 ст. 3.10 КоАП РФ был включен в Кодекс Федеральным законом «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ по вопросам ответственности военнослужащих»¹⁴, то его положения распространяются на иностранных граждан, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных силах РФ. Данное положение, по нашему мнению, также следует применять к иностранным гражданам, прибывшим на территорию РФ в качестве военнослужащих для обучения, участия в учениях, маневрах, официальных процедурах и т.п. Правовой статус данной категории иностранцев определяется межгосударственными соглашениями различного уровня, и хотя в этих соглашениях нет прямого указания на невозможность административного выдворения, в них имеются положения освобождающие данные категории от юрисдикции РФ по вопросам паспортно-визового и иммиграционного контроля,

граждан и лиц без гражданства за пределы РФ при невозможности установления приглашающей стороны (утверждены постановлением Правительства РФ от 24 октября 2002 г. № 769) // СЗ РФ. — 2002. — № 43. — Ст. 4275.

¹⁴ См.: п. 4 ст. 4 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 203-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам ответственности военнослужащих» // СЗ РФ. — 2006. — № 50. — Ст. 5281.

пребывания и передвижения, установленных для иностранных граждан¹⁵. Положения п. 3 ст. 3.10 КоАП РФ не могут применяться по отношению к иностранным гражданам, имеющим статус военнослужащего в своих государствах и прибывших в Российскую Федерацию по частным делам. Эта категория иностранцев должна привлекаться к ответственности на общих основаниях и может подвергаться административному выдворению.

При осуществлении административного выдворения должны учитываться и некоторые другие правила. Так нормы международного права запрещают коллективное выдворение. Данное ограничение предполагает, что даже в тех случаях, когда выдворяется группа иностранцев по одинаковым основаниям, в отношении каждого из них должно быть принято индивидуальное решение о выдворении и должен быть составлен полный пакет необходимых документов. Указанное ограничение распространяется также и на случаи депортации и реадмиссии.

В ряде случаев применение административного выдворения к иностранцам невозможно в силу особых международных обязательств РФ. Так, необходимо иметь в виду, что в соответствии с международными договорами РФ с рядом стран СНГ не могут быть выдворены граждане этих государств, постоянно проживающие на территории РФ (например, граждане Туркменистана, Армении)¹⁶.

Не высылаются и не возвращается в иностранное государство иностранец, признанный беженцем в соответствии с законодательством РФ. Это положение, однако, не может применяться к беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или к лицам, которые были осуждены в другом государстве за совершение особо тяжкого преступления и приговор суда вступил в законную

¹⁵ См., например: ст. 11 Соглашения между РФ и Китайской Народной республикой о статусе воинских формирований РФ, временно находящихся на территории Китайской Народной Республики, и воинских формированиях Китайской Народной Республики, временно находящихся на территории РФ, для проведения совместных военных учений (Пекин, Москва, 6-8 августа 2005 г.) // СЗ РФ. — 2007. — № 21. — Ст. 2465.

¹⁶ Договор между РФ и Республикой Армения о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории РФ (Москва, 29 августа 1997 г.) // Московский журнал международного права. 1998. № 1; Договор между РФ и Туркменистаном о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории РФ (Москва, 18 мая 1995 г.) // Бюллетень международных договоров. 1997. № 11.

силу, а также к иностранцам, представляющим общественную угрозу для страны пребывания¹⁷. Не может быть возвращено против своей воли на территорию государства, гражданином которого оно является, лицо, получившие в Российской Федерации статус временного убежища¹⁸. Возможность предоставления иностранцам временного убежища предусматривается ст. 12 Федерального закона «О беженцах»¹⁹.

Не могут быть выдворены из России иностранцы, личность которых не установлена. Весьма проблематичен вопрос о выдворении лиц без гражданства, имеющих статус постоянного проживания в Российской Федерации, а также не имеющих места постоянного проживания. Положительное его решение возможно только в случае согласия какого-либо государства принять на своей территории данное лицо. Не могут быть выдворены граждане стран СНГ, прибывшие в пункт пропуска через Государственную границу РФ из государства, не входящего в Содружество без согласия страны — члена Содружества, гражданами которой они являются²⁰.

К иностранцу не применяются процедуры связанные с высылкой, если существуют серьезные основания полагать, что в принимающем государстве ему может угрожать применение пыток, либо он может быть подвергнут иному бесчеловечному обращению или ему грозит гибель. Подтверждением наличия таких оснований является существование в данном иностранном государстве постоянной практики грубых, вопиющих и массовых нарушений прав человека. В данном случае необходимо руководствоваться положениями ст. 3 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.,²¹ а также ведомственными до-

кументами²². Европейский суд по правам человека неоднократно признавал недопустимой высылку иностранного гражданина или лица без гражданства, если были основания полагать, что в своей стране эти лица могут стать жертвой бесчеловечного или унижающего достоинство обращения²³.

Еще одной серьезной причиной, затрудняющей выдворение иностранца из Российской Федерации, может стать возможность разрушения семьи. Хотя российское законодательство не ограничивает возможность выдворения по данному основанию, Европейский суд по правам человека указывал, что высылка может нарушать положения ст. 8 указанной Конвенции²⁴ и послужить причиной разрыва отношений между супругами, родителями и детьми.

Еще одной мерой административного принуждения, которой могут быть подвергнуты иностранцы, является депортация. Основания депортации закреплены в Федеральных законах «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О беженцах», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Согласно ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», депортация — это принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации. В ст. 31 того же Закона перечисляются обязанности иностранных граждан, при невыполнении которых они подвергаются депортации. Во-первых, это обязанность выехать из России в течение трех дней в случае, если срок проживания или временного пребывания иностранца в России сокращен. Вторая обязанность — выехать из России в течение пятнадцати дней в случае, если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранцу, аннулированы.

В соответствии с п. 5 Наставления по организации деятельности Министерства внутренних дел РФ, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и адми-

¹⁷ См. приказ ФСБ России от 23 декабря 2008 г. № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы РФ иностранных граждан или лиц без гражданства».

¹⁸ См.: п. 15 постановления Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2001. — № 16. — Ст. 1603.

¹⁹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. — 1993. — № 12. — Ст. 425.

²⁰ См.: п. 10 Соглашения о порядке выезда граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в государства, не входящие в Содружество Независимых Государств, и въезда из них (Москва, 17 января 1997 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». — 1997. — № 1.

²¹ См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней».

²² См. приказ ФСБ России от 23 декабря 2008 г. № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы РФ иностранных граждан или лиц без гражданства».

²³ См., например: Решение Европейского суда по правам человека по делу Серинг против Соединенного Королевства от 7 июля 1989 г. Серия А. Т. 161. С. 34, 35.

²⁴ См.: Решение Европейского суда по правам человека по делу Беррехаб против Нидерландов от 21 июня 1988 г.

нистративному выдворению за пределы РФ иностранных граждан или лиц без гражданства²⁵, депортации подлежит не выехавший из России в установленные законом сроки иностранец:

- срок проживания или временного пребывания которого в России сокращен либо у которого аннулированы разрешение на временное проживание или вид на жительство;
- в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в России;
- совместно с членами семьи получивший уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу или об отказе в признании беженцем, либо уведомление об утрате или о лишении статуса беженца, либо утративший временное убежище или лишенный временного убежища, не использовавший право обжалования вынесенного решения или получивший отказ на жалобу и не имеющий иных законных оснований для пребывания на территории России, а также лишенный статуса беженца или временного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории России, — после отбытия наказания, если иные правила не предусмотрены международными договорами РФ;
- переданный иностранным государством России в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии и не имеющий законных оснований для пребывания (проживания) в России в случае, если между РФ и государством гражданской принадлежности либо постоянного или преимущественного проживания данного иностранца не имеется международного договора о реадмиссии.

В соответствии со ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» депортация иностранцев осуществляется ФМС России и её территориальными органами во взаимодействии с МВД России и его территориальными органами, а также с иными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в пределах их компетенции. Депортация осуществляется за счет средств депортируемого иностранца, а в случае

отсутствия таких средств либо в случае, если иностранный работник принят на работу с нарушением установленного порядка привлечения и использования иностранных работников, — за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является депортируемый иностранец, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица. В случае если установление приглашающей стороны невозможно, мероприятия по депортации являются расходными обязательствами РФ.

ФМС России или её территориальный орган направляет информацию о депортации иностранца в МИД России. МИД России уведомляет о депортации иностранца дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, гражданином которого является депортируемый иностранец.

Иностранцы, подлежащие депортации, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов внутренних дел либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта РФ, до исполнения решения о депортации. Так, например, в Москве для содержания таких граждан созданы специальные учреждения на базе приемников-распределителей²⁶.

Организация депортации и административного выдворения за пределы РФ иностранцев регулируется приказом МВД России и ФМС России от 12 октября 2009 г. № 758/240 «Об организации деятельности Министерства внутренних дел РФ, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы РФ иностранных граждан или лиц без гражданства» и приказом ФСБ России от 23 декабря 2008 г. № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы РФ иностранных граждан или лиц без гражданства».

Относительно новой для России формой административной высылки, является реадмиссия. Рeadмиссия во многом сходна с депортацией, но при этом обладает существенными особенностями.

²⁵ Утверждены приказом МВД России и ФМС России от 12 октября 2009 г. № 758/240 «Об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» // Российская газета. – 2009. – 25 декабря.

²⁶ См.: Закон г. Москвы от 8 декабря 2004 г. № 84 «О специальных учреждениях города Москвы для содержания иностранных граждан, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы РФ» // Ведомости Московской городской Думы. – 2005. – № 1.

ми. Главным отличием реадмиссии от всех иных принудительных процедур, применяемых к иностранцам, является то, что иностранец, не имеющий законных оснований для пребывания на территории России либо въехавший с нарушением установленных правил, подлежит высылке в ту страну, с территории которой он въехал, а не в страну своего гражданства, как это практикуется при других формах административной высылки. Существенной особенностью реадмиссии является также и то, что для ее реализации необходимо наличие международного соглашения между двумя или несколькими государствами, предусматривающими возможность реадмиссионной высылки. На сегодняшний день РФ заключены соглашения о реадмиссии с Европейским сообществом²⁷, Литовской Республикой²⁸, Республикой Узбекистан²⁹, Королевством Норвегия³⁰, Социалистической Республикой Вьетнам³¹, Исландией³², Королевством Дания³³, Украиной³⁴, Республикой Армения³⁵, Турецкой Республикой³⁶. Перечень государств, с которыми заключаются соглашения о реадмиссии будет расширяться. Правовой основой для реадмиссии, кроме международных соглашений, являются положения главы V¹ Федерального закона

²⁷ См. Соглашение между РФ и Европейским сообществом о реадмиссии (Сочи, 25 мая 2006 г.).

²⁸ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Литовской Республики о приеме и возврате лиц, незаконно находящихся на территории РФ и территории Литовской Республики (Соглашение о реадмиссии) (Вильнюс, 12 мая 2003 г.).

²⁹ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан о реадмиссии (Ташкент, 4 июля 2007 г.).

³⁰ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Королевства Норвегия о реадмиссии (Москва, 8 июня 2007 г.).

³¹ См.: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о реадмиссии (Москва, 27 октября 2008 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2009. – № 11.

³² См.: Соглашение между правительством РФ и Правительством Исландии о реадмиссии (Москва, 23 сентября 2008 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 3.

³³ См.: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Королевства Дания о реадмиссии (Копенгаген, 27 мая 2008 года) // Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 2.

³⁴ См.: Соглашение между Правительством РФ и Кабинетом Министров Украины о реадмиссии (Киев, 22 декабря 2006 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2009. – № 5.

³⁵ См.: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Армения о реадмиссии (Ереван, 20 августа 2010 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2012. – № 4.

³⁶ См.: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Турецкой Республики о реадмиссии (Москва, 18 января 2011 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2011. – № 8.

«О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Поскольку реадмиссия представляет собой довольно новое явление в российском законодательстве, не сложилось единого мнения о его определении. Различные нормативные акты предлагают разные варианты таких определений. Так, например, в Соглашении между РФ и Европейским сообществом говорится, что реадмиссия означает «передачу запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих стран или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными в соответствии с положениями настоящего Соглашения»³⁷. В соглашении с Правительством Республики Узбекистан дается следующее определение реадмиссии: «реадмиссия — передача компетентными органами государства запрашивающей Стороны и прием компетентными органами государства запрашиваемой Стороны в порядке, на условиях и в целях, предусмотренных настоящим Соглашением, лиц, въехавших или находящихся на территории государства запрашивающей Стороны в нарушение его законодательства по вопросам въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства»³⁸. При этом в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определение реадмиссии пока отсутствует.

Передача иностранца РФ иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии или прием Россией иностранца, передаваемого иностранным государством РФ в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, осуществляется ФМС России или ее территориальным органом на основании решения руководителя или его заместителя о реадмиссии иностранца. При этом в случае задержания иностранца в пределах приграничной территории его передача иностранному государству на основании международного договора РФ о реадмиссии осуществляется по ускоренной процедуре соответствующим пограничным органом ФСБ России на основании решения о реадмиссии по ускоренной процедуре данного иностранца.

Если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ, иностранец,

³⁷ См.: п. «а» ст. 1 Соглашения между РФ и Европейским сообществом о реадмиссии.

³⁸ См.: п. «а» ст. 1 Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан о реадмиссии.

подлежащий передаче РФ иностранному государству в соответствии с договором о реадмиссии, и иностранец, принятый РФ от иностранного государства в соответствии с договором о реадмиссии, но не имеющий законных оснований для пребывания (проживания) в России (иностранцы, подлежащие реадмиссии), могут быть временно размещены в специальном учреждении ФМС России, предназначенном для временного размещения иностранцев, подлежащих реадмиссии. Специализированное учреждение для размещения иностранцев подлежащих реадмиссии было создано в Пскове. Планируется создание подобных центров в Московской и Ростовской областях, а также на Дальнем Востоке.

Доставку иностранца, подлежащего реадмиссии, в специальное учреждение по реадмиссии, а в случае необходимости в суд, учреждение здравоохранения, дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, а также доставку иностранца, подлежащего передаче РФ иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, к месту передачи данному иностранному государству либо до пункта пропуска через Государственную границу РФ осуществляет территориальный орган ФМС России.

Временное размещение иностранцев, подлежащих реадмиссии, в специальном учреждении по реадмиссии может осуществляться только на основании решения суда. Такое размещение осуществляется до передачи иностранного гражданина РФ иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии либо до депортации данного иностранца. При этом закон не указывает конкретного срока, на который иностранец может помещаться в специальное учреждение, ограничиваясь термином «до передачи». Временное размещение иностранца, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении по реадмиссии на срок, не превышающий сорока восьми часов, осуществляется ФМС России или ее территориальным органом на основании решения руководителя ФМС России или его заместителя либо руководителя соответствующего территориального органа или его заместителя. Исходя из общегосударственного подхода к ограничению свободы граждан, а также руководствуясь международными принципами и правилами по данному вопросу, решение о помещении иностранца в специализированное учреждение на срок до 48 часов должно быть оформлено документально. Максимальный срок, на который иностранец может быть помещен

в специализированное учреждение, не должен превышать сроков, установленных для реадмиссии в межгосударственном соглашении.

Внутренний распорядок в учреждениях, предназначенных для временного содержания иностранцев, подвергаемых реадмиссионной высылке, а также правила содержания в этих учреждениях иностранцев определяются постановлениями Правительства РФ, а также внутриведомственными актами ФМС России³⁹.

В целях обеспечения безопасности иностранцев, подлежащих реадмиссии и временно размещенных в специальных учреждениях по реадмиссии, осуществляется охрана данных учреждений. При временном размещении в специальных учреждениях по реадмиссии иностранцев, подлежащих реадмиссии, в отношении их осуществляются личный досмотр и досмотр находящихся при них вещей. Личный досмотр осуществляется должностным лицом территориального органа ФМС России одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола, являющихся совершеннолетними лицами, не заинтересованными в исходе такого досмотра. Досмотр вещей, находящихся при иностранце, подлежащем реадмиссии, осуществляется должностным лицом территориального органа ФМС России либо должностным лицом специального учреждения по реадмиссии в присутствии двух понятых.

О личном досмотре иностранца, подлежащего реадмиссии, и (или) досмотре вещей, находящихся при указанном иностранце, составляется акт. В таком акте указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего данный акт, сведения об иностранце, подлежащем реадмиссии, в отношении которого осуществлены личный досмотр и (или) досмотр вещей, о виде, количестве и об идентификационных призна-

³⁹ См., например: постановление Правительства РФ от 15 июля 2009 г. № 555 «Об утверждении Положения о пребывании иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами РФ о реадмиссии, иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами РФ о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы» // СЗ РФ. – 2009. – № 30. – Ст. 3801; приказ ФМС России от 10 июня 2010 г. № 134 «О Правилах внутреннего распорядка специальных учреждений, предназначенных для временного размещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами РФ о реадмиссии, иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами РФ о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 32.

ках вещей, находящихся при указанном иностранце, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при указанном досмотре. Акт подписывается составившим данный акт должностным лицом, иностранцем и понятыми. В случае отказа иностранца от подписания такого акта в нем делается соответствующая запись. Копия акта о личном досмотре иностранца, подлежащего реадмиссии, и (или) досмотре находящихся при нем вещей вручается иностранцу по его просьбе.

В случае обнаружения у иностранца, подлежащего реадмиссии, вещей, изъятых из оборота или ограниченных в обороте в соответствии с законодательством и международными договорами РФ, осуществляется изъятие таких вещей. Об изъятии вещей составляется акт. В таком акте указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего данный акт, сведения об иностранце, о виде, количестве и об идентификационных признаках изъятых вещей. В акте делается запись о фото- и киносъемке, видеозаписи и других установленных способах фиксации, примененных при изъятии.

Акт об изъятии вещей у иностранца, подлежащего реадмиссии, подписывается составившим данный акт должностным лицом, указанным иностранцем и понятыми. В случае отказа иностранца от подписания такого акта в нем делается соответствующая запись. Копия акта об изъятии вещей вручается иностранцу по его просьбе. Об изъятии вещей у иностранца, подлежащего реадмиссии, незамедлительно уведомляется орган внутренних дел по месту изъятия указанных вещей или по месту нахождения специального учреждения по реадмиссии, где содержится данный иностранец.

Опасные вещества и предметы, запрещенные к хранению у иностранца, подлежащего реадмиссии и временно размещенного в специальном учреждении по реадмиссии, подлежат сдаче на временное хранение должностному лицу данного специального учреждения.

Контроль за пребыванием на территории России иностранцев, подлежащих реадмиссии, но не подлежащих временному размещению в специальных учреждениях по реадмиссии, осуществляется ФМС России.

Библиографический список:

1. Аскеров М.С. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства. — М.: Инженер, 2008.
2. Дугенец А.С. Проблемы применения административной ответственности к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Российский следователь. — 2007. — № 18.

Иностранец, принятый РФ от иностранного государства в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, но не имеющий законных оснований для пребывания (проживания) в России, подлежит депортации в случае, если между РФ и государством гражданской принадлежности либо постоянного или преимущественного проживания данного иностранца не имеется международного договора о реадмиссии.

В соответствии с пп. 10-13 ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иностранцы, подлежащие депортации, могут быть переданы РФ иностранному государству в соответствии с международным договором о реадмиссии. В случае, если Министерством юстиции в отношении иностранца, находящегося в местах лишения свободы, вынесено решение о нежелательности пребывания (проживания) в России, указанное решение в течение трех дней со дня его вынесения направляется в ФМС России, которая принимает решение о депортации данного иностранца либо в случае наличия международного договора РФ о реадмиссии, который затрагивает данного иностранца, решение о его реадмиссии. В любом случае, исполнение решения о депортации (реадмиссии) иностранца осуществляется после отбытия данным иностранцем наказания, назначенного по приговору суда.

В заключение необходимо отметить, что применение уполномоченными должностными лицами мер, связанных с высылкой иностранцев из России, являются крайними мерами административного принуждения. Сотрудники государственных органов, применяя такие меры либо иницилируя применение таких мер, должны руководствоваться принципами законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, гуманизма. В преддверии проведения в России ряда крупнейших международных мероприятий, в частности, Олимпийских зимних игр в городе Сочи в 2014 г., необоснованное применение административного выдворения, депортации или реадмиссии может иметь нежелательный для интересов государства резонанс, повредить международному имиджу РФ как правового демократического государства.

Административная деятельность полиции

3. Купреев С.С. Меры административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства за нарушение правил пребывания в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2009. — № 10.
4. Куракин А.В. К вопросу об административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства как специальных субъектов административного права // Юрист. — 1999. — № 9.
5. Куракин А.В. Иностранные граждане и лица без гражданства как субъекты административного права // Государство и право. — 2001. — № 6.
6. Лукьянов А.С. Административное выдворение и депортация в системе административно-правовых методов миграционной политики России // Российская юстиция. — 2009. — № 4.
7. Паукова Ю.В. О высылке иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2011. — № 8.
8. Паукова Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2012. — № 1.

References (transliteration):

1. Askerov M.S. Administrativnoe vydvorenje za predely Rossijskoj Federatsii inostrannogo grazhdanina ili litsa bez grazhdanstva. M.: Inzhener, 2008. 147.
2. Dugenets A.S. Problemy primeneniya administrativnoj otvetstvennosti k inostrannym grazhdanam i litsam bez grazhdanstva // Rossijskiy sledovatel'. 2007. № 18.
3. Kupreev S.S. Mery administrativnogo prinuzhdeniya, primenyaemye k inostrannym grazhdanam i litsam bez grazhdanstva za narushenie pravil prebyvaniya v Rossijskoj Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2009. № 10.
4. Kurakin A.V. K voprosu ob administrativnoj otvetstvennosti inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva kak spetsial'nykh sub'ektov administrativnogo prava // Yurist. 1999. № 9.
5. Kurakin A.V. Inostrannye grazhdane i litsa bez grazhdanstva kak sub'ekty administrativnogo prava // Gosudarstvo i pravo. 2001. № 6.
6. Luk'yanov A.S. Administrativnoe vydvorenje i deportatsiya v sisteme administrativno-pravovykh metodov migratsionnoj politiki Rossii // Rossijskaya yustitsiya. 2009. № 4.
7. Paukova Yu.V. O vysylke inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva iz Rossijskoj Federatsii // Administrativnoe pravo i protsess. 2011. № 8.
8. Paukova Yu.V. Administrativnoe vydvorenje, deportatsiya i readmissiya kak mekhanizm udaleniya inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva s territorii Rossijskoj Federatsii // Administrativnoe pravo i protsess. 2012. № 1.