



УДК 342.9



Ирина Владимировна КУДАШОВА,

преподаватель кафедры административного права
Сибирского юридического института ФСКН России
(г. Красноярск), кандидат философских наук

ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О НЕЖЕЛАТЕЛЬНОСТИ ПРЕБЫВАНИЯ (ПРОЖИВАНИЯ) ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА ИЛИ ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

TAKING A DECISION ON THE UNDESIRABILITY OF STAYING (LIVING) OF A FOREIGN CITIZEN OR A STATELESS PERSON IN THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассмотрены основания принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших правонарушения в сфере незаконного оборота наркотиков, и порядок его исполнения.

The article presents grounds for taking a decision on the undesirability of staying (living) of foreigners and stateless persons in the Russian Federation, who have committed crimes in the sphere of illicit drug trafficking. The author also refers to the executive procedure of this resolution.

Ключевые слова: решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, депортация, реадмиссия, иностранный гражданин, лицо без гражданства.

Keywords: decision on undesirability of staying (living) in the Russian Federation, deportation, readmission, a foreigner, a stateless person.

Правовые основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности установлены Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ). Руководство ФСКН России в информационно-аналитической справке о наркоситуации в Российской Федерации и результатах борьбы с незаконным оборотом наркотиков за январь-март 2012 г. отметило, что слабый контроль за миграционными процессами в стране негативно влияет на развитие наркоситуации. Так, для граждан стран – участниц СНГ продолжает действовать безвизовый режим въезда с использованием миг-

рационных карт и упрощенный порядок пропуска через государственную границу. В январе-марте 2012 г. правоохранительными органами выявлены 831 иностранный гражданин, совершившие наркопреступления, в том числе органами наркоконтроля – 296.¹

Пунктом 3 ст. 59 Федерального закона № 3-ФЗ предусмотрены меры административного воздействия на иностранных граждан или лиц без гражданства при совершении ими преступления либо административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, наркосодержащих растений или их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а именно:

– иностранным гражданам и лицам без гражданства, совершившим преступление



либо административное правонарушение, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, наркосодержащих растений или их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, может быть не разрешен въезд в Российскую Федерацию;

– иностранный гражданин или лицо без гражданства, совершившие указанное административное правонарушение (части вторые ст. 6.8, 6.9, 6.13 и 6.16.1, ч. 4 ст. 20.20 КоАП РФ), подлежит административному выдворению за пределы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации или международным договором Российской Федерации.

В качестве одного из эффективных механизмов предупреждения и пресечения правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков, совершаемых иностранными гражданами и апатридами, рассматривается принятие решения о их нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации. В соответствии с перечнем федеральных органов исполнительной власти, утвержденным постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. № 199 "Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации" с ноября 2008 г. ФСКН РФ имеет право принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации. Основания принятия такого решения указаны в ч. 3 ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ). Решение о нежелательности пребывания (проживания) может быть при-

нято в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства:

1) незаконно находящихся на территории Российской Федерации;

2) в случае, если им не разрешен въезд в Российскую Федерацию;

3) в случае, если пребывание (проживание) законно находящихся в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц.

Рассмотрим эти основания более подробно.

1. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ) законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин – это лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту. Отсутствие данных документов подтверждает факт незаконного нахождения в Российской Федерации. Согласно международным соглашениям России, граждане стран СНГ (кроме Грузии и Туркменистана) могут въезжать в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, при предъявлении общегражданского паспорта.

2. К иностранным гражданам и апатридам, которым не разрешен въезд в Российскую Федерацию, в соответствии со ст. 26, 27 Федерального закона № 114-ФЗ относятся следующие лица:

– имеющие неснятую и непогашенную судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом, при этом если иностранный гражданин или лицо без гражданства имеет неснятую или непогашенную судимость за совершение любого умышлен-



ного преступления, въезд в Российскую Федерацию ему может быть не разрешен;

– привлеченные два и более раза в течение трех лет к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации. Пунктом 3 ст. 59 Федерального закона № 3-ФЗ также предусмотрен запрет на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам или лицам без гражданства, совершившим преступление либо административное правонарушение, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, наркосодержащих растений или их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества;

– уклонившиеся в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации от уплаты налога или административного штрафа либо не возместившие расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или с депортацией, до осуществления соответствующих выплат в полном объеме;

– в отношении которых в период их предыдущего пребывания в Российской Федерации применялись административное выдворение за пределы Российской Федерации, депортация либо, если они были переданы Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, в течение 5 лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

– в отношении которых было принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации.

3. К иностранным гражданам и апатридам, законно находящимся в Российской Федерации, пребывание (проживание) которых создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоро-

вью населения, относятся больные наркоманией.

Основанием для принятия решения о нежелательности пребывания является создание угрозы здоровью населения, т.е. лицо является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих (лепра, туберкулез, венерические). Перечень таких заболеваний и порядок подтверждения их наличия или отсутствия утверждены постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2003 г. № 188 "О перечне инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации".

Четких и единых для всех федеральных органов исполнительной власти критериев для определения наличия оснований для принятия решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации и порядка его принятия не имеется. Так, в отношении больного наркоманией данное решение может быть принято и ФМБА России³ и ФСКН России⁴, а в отношении иностранного гражданина, приговоренного за наркопреступление к наказанию, не связанному с лишением свободы, или осужденному к лишению свободы условно или с отсрочкой исполнения приговора, – и Минюст России⁵ и ФСКН России. В этой связи принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства вызывает затруднения, а также может быть отменено в суде при его обжаловании лицами, в отношении которых данное решение принято.

Иностранец или лицо без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации,



согласно ст. 25.10 Федерального закона № 114-ФЗ, обязаны выехать из Российской Федерации в порядке, предусмотренном ст. 31 Федерального закона № 115-ФЗ. Иностранец должен самостоятельно выехать за пределы российской территории в установленный законом срок:

- временно пребывающие иностранные граждане – в течение 3 дней,
- имевшие разрешение на временное проживание или вид на жительство – в течение 15 дней.

Лицо, подвергнутое данной мере, обязано оплатить свой выезд, а территориальному органу ФСКН остается лишь убедиться в исполнении соответствующего решения. Самостоятельный выезд затрудняет надзор за его осуществлением. Иностранец или лицо без гражданства, не покинувшие территорию Российской Федерации в установленный срок, подлежат депортации.

Депортация иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, согласно ст. 25.10 Федерального закона № 114-ФЗ осуществляется ФМС России или ее территориальным органом 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. В этом случае иностранец принудительно под контролем высылается из страны. По решению суда депортируемый до фактического выезда может содержаться под стражей и отправляется за границу под конвоем. Если у него отсутствуют средства на приобретение билетов, то расходы несет российское государство.⁶

Средства, выделяемые из федерального бюджета на мероприятия по депортации, расходуются на приобретение проездных документов для депортируемого лица (а в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, – также проездных документов для должностного лица органа внутренних дел, его сопровождаю-

щего); содержание депортируемого лица до исполнения данного решения; оформление документов, необходимых для осуществления депортации; совершение иных действий, непосредственно связанных с депортацией. В соответствии со статистическими данными ФМС России в среднем на депортацию одного иностранца государство затрачивает 14 000 руб.

Если суд принял решение о содержании депортируемого в специальном помещении до депортации за пределы Российской Федерации, то возникает вопрос о максимальной длительности его пребывания в указанном помещении. В настоящее время срок содержания в данном специальном помещении в ст. 31 Федерального закона № 115-ФЗ не оговорен.

Для более эффективной организации взаимодействия ФСКН России и ФМС России по исполнению депортации за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства был принят совместный приказ ФМС России № 167, ФМС России № 199 от 16 мая 2012 г. "Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной миграционной службы и Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, их территориальных органов по контролю за исполнением вынесенных Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации". Данный приказ регламентирует порядок:

- обмена информацией между ФСКН России и ФМС России при осуществлении мероприятий, связанных с принятием ФСКН России решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства и контролем за их исполнением ФМС России;

- организации оформления документов на иностранных граждан или лиц без гражданства, включая свидетельство на возвращение в страну их гражданской принадлежности (для лиц без гражданства – в страну



постоянного (преимущественного) проживания) – в случае отсутствия у них документов, дающих право на выезд за пределы Российской Федерации, и при необходимости визы для выезда из Российской Федерации.

Трудноразрешимой проблемой является отсутствие у иностранных граждан и лиц без гражданства документов, удостоверяющих их личность, если в отношении их приняты решения об административном выдворении или нежелательности пребывания.

При отсутствии у иностранного гражданина документов, удостоверяющих его личность, либо если срок действия данных документов истек, территориальным органом ФМС России в дипломатическом представительстве или консульском учреждении соответствующего иностранного государства оформляется свидетельство о возвращении иностранного гражданина в государство гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания.

При принятии решения о нежелательности пребывания лица без гражданства, даже если оно было документировано видом на жительство, он немедленно изымается согласно п. 2 ст. 9 Федерального закона № 115-ФЗ, человек остается без документов, следовательно, ему также необходимо оформлять свидетельство о возвращении лица без гражданства в государство постоянного проживания и подтверждать факт наличия или отсутствия гражданства государства последнего проживания до въезда в Российскую Федерацию. Список документов и порядок выдачи, предъявляемых дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями разных государств, существенно различаются, часто получение свидетельства является платным, срок его действия составляет всего один месяц. Причем любое государство старается сократить число апатридов, поэтому старается не выдавать подобные свидетельства о возвращении лицам без гражданства. Решить данную проблему можно путем заключения соглашений о реадмиссии.

Термин "реадмиссия" введен в российское законодательство в 2008 г. с принятием Федерального закона от 6 мая 2008 г. № 60-ФЗ "О внесении изменений в Феде-

ральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации". Само слово "реадмиссия" имеет английское происхождение: от английского глагола to readmit – принимать назад. В ст. 1 соглашения о реадмиссии Российской Федерации с Европейским союзом дано определение понятия реадмиссии, что означает передачу запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными. На сегодняшний день заключены:

– Соглашение между Правительством РФ и Правительством Литовской Республики о приеме и возврате лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации и территории Литовской Республики (Соглашение о реадмиссии) от 12 мая 2003 г.;

– Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г., причем дополнительные протоколы, в которых более детально оговаривается процедура реадмиссии, подписаны с такими странами Евросоюза как Латвийская Республика, Королевство Бельгия, Французская Республика, Словацкая Республика, Королевство Испания;

– Соглашение между Правительством РФ и Кабинетом Министров Украины о реадмиссии от 22 декабря 2006 г.;

– Соглашение между Правительством РФ и Правительством Королевства Норвегия от 8 июня 2007 г.;

– Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан о реадмиссии от 4 июля 2007 г.;

– Соглашение между Правительством РФ и Правительством Королевства Дания о реадмиссии от 27 мая 2008 г.;

– Соглашение между Правительством РФ и Правительством Исландии о реадмиссии от 23 сентября 2008 г.;

– Соглашение между Правительством РФ и Правительством Социалистической



Республики Вьетнам о реадмиссии от 27 октября 2008 г.;

– Соглашение между Правительством РФ и Федеральным Советом Швейцарской Конфедерации о реадмиссии от 21 сентября 2009 г.;

– Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Армения о реадмиссии от 20 августа 2010 г.

Ведется работа по подготовке к подписанию таких исполнительных протоколов с Австрией, Германией, Италией, Кипром, Мальтой, Румынией. Кроме того, с отдельными странами проводятся консультации по проектам исполнительных протоколов. Подписание исполнительных протоколов обеспечивает прямое действие соглашений, поскольку в них конкретизируется процедура реадмиссии и транзита лиц, подлежащих реадмиссии, детализируется порядок действий уполномоченных органов договаривающихся государств.

Тем не менее можно согласиться с мнением И.В. Плюгиной в том, что имеется ряд причин, препятствующих заключению соглашений о реадмиссии.⁷ Основная из них – существенные финансовые затраты. Реализация реадмиссии как меры государственного принуждения требует значительных расходов, связанных с выявлением лиц, подлежащих реадмиссии, их задержанием, документальным обеспечением, содержанием в специальных учреждениях, передачей принимающему государству. В связи с этим необходимо детально экономически обосновывать заключение каждого отдельно взятого договора о реадмиссии.

Не менее значимым препятствием является нежелание государств – основных "поставщиков" нелегальных мигрантов заключать соглашения о реадмиссии. С учетом того, что наибольшую долю прибывающих в Россию, по данным ФМС России, составляют граждане Азербайджана, Казахстана, Киргизии, Таджикистана, а из государств, не входящих в состав СНГ, – граждане Грузии, Китая, КНДР и некоторых других, необходимо активизировать внимание именно к тем из названных стран, с которыми еще не подписаны соглашения о реадмиссии.

Проблему противодействия злоупотреблению наркотиками и совершению иностранными гражданами и лицами без гражданства правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков необходимо решать в тесном взаимодействии ФСКН России, ФМС России, ФСИН России, Совета Безопасности, Государственного антинаркотического комитета.

1 Информационно-аналитическая справка о наркоситуации в Российской Федерации и результатах борьбы с незаконным оборотом наркотиков за январь-март 2012 года. [Электронный ресурс]. Сайт ФСКН России. URL: <http://fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3939/4052/index.shtml>.

2 Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 07.04.2003 № 199 // СПС КонсультантПлюс.

3 Порядок представления материалов и их рассмотрения для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства на территориях и в организациях, подлежащих обслуживанию ФМБА России : утв. приказом ФМБА России от 16.09.2010 №534, п. 3.

4 Инструкция об организации работы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ по представлению материалов и их рассмотрению при принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации : утв. приказом ФСКН России от 12.08.2009 №362, п. 2.

5 Инструкция о порядке представления и рассмотрения документов для подготовки распоряжений Министерства юстиции Российской Федерации о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы : утв. приказом Минюста России от 20.08.2007 №171, п. 3.

6 Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны : постановление Правительства РФ от 24.10.2002 №69.

7 Плюгина И.В. Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 114–124.