

**Ю. В. Паукова\***

## **Депортация иностранных граждан и лиц без гражданства как мера административного принуждения**

Депортация, как и административное выдворение, является видом административного принуждения, применяемым к иностранным гражданам и лицам без гражданства (далее — иностранные граждане), и ее следствием является удаление иностранных граждан из России.

Понятие депортации содержится в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Закон о правовом положении иностранных граждан): это принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Рассмотрим основания принятия решения о депортации в случае нарушения миграционного законодательства иностранным гражданином.

Депортации подлежат иностранные граждане, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (далее — решение о нежелательности пребывания) и которые не покинули территорию страны (ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»<sup>3</sup>).

Основания для принятия решения о нежелательности пребывания установлены вышеназванной ст. 25.10 указанного Закона. Так, решение о нежелательности пребывания может быть принято в отношении иностранного гражданина, незаконно находящегося на территории России, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина, законно находящегося в Российской Федерации, 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.

Решение о нежелательности пребывания вправе принимать широкий круг федеральных органов исполнительной власти: МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Росфинмониторинг, СВР России, Минюст России, МИД России, ФМС России, ФСКН России, Роспотребнадзор и ФМБА России (постановление 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»<sup>4</sup>).

\* Начальник отдела договорно-правового обеспечения реадмиссии Управления по вопросам гражданства ФМС России.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2002. 31 июля.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 15, ст. 1369.

Кроме того, согласно пп. 11 и 12 ст. 31 Закона о правовом положении иностранных граждан депортации подлежит иностранный гражданин, в отношении которого Минюстом России вынесено решение о нежелательности пребывания. При этом иностранный гражданин подлежит депортации сразу после освобождения из мест лишения свободы и, как правило, не может самостоятельно исполнить вынесенное в отношении него решение о нежелательности пребывания, в силу различных причин.

Федеральным законом от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»<sup>1</sup> предусмотрена депортация иностранных граждан, находящихся на территории России, в случае выявления у них ВИЧ-инфекции. Однако нормативными правовыми актами не установлен порядок принятия решений о депортации в названном случае.

Вместе с тем Роспотребнадзор уполномочен принимать решения о нежелательности пребывания<sup>2</sup>, основанием принятия которых является выявление у иностранного гражданина инфекционного заболевания, указанного в 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, утвержденном постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2003 г. № 188<sup>3</sup>. Болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция), содержится в приведенном перечне.

В этом случае управление Роспотребнадзора по субъекту Российской Федерации в течение трех рабочих дней после направления (передачи) уведомления иностранному гражданину, в отношении которого было принято решение о нежелательности пребывания, направляет копию такого уведомления и решения о нежелательности пребывания территориальному органу ФМС России для контроля выезда указанного лица и при необходимости осуществления мероприятий по его депортации.

Так, в 2011 г. Роспотребнадзором было принято 1327 решений о нежелательности пребывания в Российской Федерации иностранных граждан из 38 стран. Самостоятельно выехали из России или были депортированы 727 мигрантов<sup>4</sup>.

Очевидно, что наличие ВИЧ-инфекции является самостоятельным основанием для принятия решения о депортации. Однако в законодательстве не установлен механизм депортации ВИЧ-инфицированного лица.

Решение о депортации может быть также принято, если иностранный гражданин не покинул территорию России в установленный срок в случае сокращения ему срока проживания или временного пребывания в Российской Федерации (такие

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 14, ст. 1212.

<sup>2</sup> См.: О порядке подготовки, представления и рассмотрения в системе Роспотребнадзора материалов по принятию решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации : приказ Роспотребнадзора от 14 сентября 2010 г. № 336 // Российская газета. 2010. 3 нояб.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 14, ст. 1286.

<sup>4</sup> См.: О неотложных мерах по противодействию распространения ВИЧ-инфекции в Российской Федерации : постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 13 февраля 2012 г. № 16 // Российская газета. 2012. 4 апр.

лица обязаны выехать из Российской Федерации в течение трех дней) или аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство (такие лица обязаны выехать из Российской Федерации в течение 15 дней).

Основания сокращения срока временного пребывания в Российской Федерации содержатся в п. 3 ст. 5 и п. 1 ст. 5.1 Закона о правовом положении иностранных граждан, основания аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство иностранного гражданина в России — в ст. 7 и 9 данного Закона.

Депортации также подлежит не выехавший из Российской Федерации в установленные законом сроки иностранный гражданин, 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 Российской Федерации (ст. 13 Федерального закона «О беженцах»<sup>1</sup>).

Кроме того, законодательством предусмотрена депортация иностранных граждан в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии в случае, если они не могут быть подвергнуты реадмиссии в связи с отсутствием международного договора о реадмиссии с государством их гражданской принадлежности.

Важным представляется вопрос места депортации среди мер административного принуждения. А. И. Каплунов полагает, что депортация является принудительной мерой административно-процессуального обеспечения, так как «обеспечивает исполнение решения об аннулировании разрешения на пребывание» иностранных граждан в России<sup>2</sup>. Однако территориальным органом ФМС России иностранный гражданин о принятом решении об аннулировании его разрешения на временное проживание и о выдаче ему визы для выезда из Российской Федерации уведомляется в трехдневный срок, а также предупреждается о необходимости выезда из Российской Федерации в течение 15 дней со дня принятия решения<sup>3</sup>. Такое лицо подлежит депортации только в случае, если оно не покинуло территорию государства в установленный срок, следовательно, депортация не является следствием аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство, а применяется в случае, если лицо не покинуло территорию страны. В связи с этим полагаем, что депортация не является средством обеспечения исполнения решения об аннулировании рассматриваемых документов.

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 1997. 3 июня.

<sup>2</sup> См.: Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 377.

<sup>3</sup> При этом в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина, проставляется соответствующая отметка об аннулировании разрешения на временное проживание, а в случае, если лицу без гражданства разрешение на временное проживание было оформлено в виде документа установленной формы, разрешение изымается. Аналогичный порядок применяется в случае аннулирования вида на жительство (см. п. 28 Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание, утв. постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 789 (Российская газета. 2002. 13 нояб.), п. 22 Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство, утв. постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 794 (Там же)).

В. Ю. Горбунов указывает: «...Учитывая, что депортация имеет правовые последствия, характерные для административного наказания, представляется логичным отнести ее к мерам административной ответственности...»<sup>1</sup>. Депортация не является мерой административного наказания в связи с тем, что не закреплена в качестве такового в КоАП РФ. Кроме того, в Определении Конституционного Суда РФ «По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона “О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)”, пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”»<sup>2</sup> указано, что российское законодательство рассматривает депортацию иностранных граждан как законную меру административного принуждения, не являющуюся мерой административного наказания.

Существует точка зрения, согласно которой депортация является мерой административного предупреждения. По мнению А. А. Мишуниной, депортация выступает в качестве административного предупреждения по отношению к иностранным гражданам, в отношении которых есть основания считать, что они могут создать 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. Соответственно, в отношении таких лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) их в Российской Федерации<sup>2</sup>.

Согласимся, что принятие решения о нежелательности пребывания в некоторых случаях является мерой административного предупреждения. Однако впоследствии иностранный гражданин может добровольно покинуть территорию России, в то время как решение о депортации принимается в случае, если иностранный гражданин, не имеющий законных оснований для нахождения на территории государства, не покинул ее в установленный срок. Учитывая, что решение о депортации нередко принимается в случае, если иностранный гражданин нарушает установленные правила поведения (не имеет законных оснований для пребывания в России и не покидает территорию государства), полагаем, что принудительное удаление такого лица служит пресечению незаконного пребывания иностранных граждан на территории государства, что соответствует целям административного пресечения.

Таким образом, необходимо разграничивать административно-предупредительный характер принятого решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации и решение о депортации, являющееся мерой административного пресечения, принимаемое в случае, если иностранный гражданин в установленный срок после принятия вышеуказанного решения добровольно не покинул территорию России. В связи с этим согласимся с мнением Л. Л. Попова, который относит депортацию к мерам административного пресечения<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Горбунов В. Ю. Административно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: по материалам Дальневосточного федерального округа : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 159.

<sup>2</sup> См.: Мишунина А. А. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 129.

<sup>3</sup> См.: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2008. С. 331.

---

Считаем также верной позицию И. В. Максимова, в соответствии с которой депортация является административно-восстановительной мерой. Отметим, что цель таких мер состоит, помимо прочего, в восстановлении нарушенного порядка. Как было отмечено ранее, решение о депортации принимается в случае отсутствия законных оснований для дальнейшего пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации. Поскольку иностранный гражданин находится на территории государства незаконно, исполнение решения о депортации служит восстановлению порядка, существовавшего до нарушения иностранным гражданином российского законодательства.

Таким образом, депортация может осуществляться как в случае наличия вины в действиях (бездействии) иностранного гражданина, так и в случае ее отсутствия.

Кроме того, рассмотрев основания депортации иностранных граждан из России, необходимо сделать вывод, что депортация является одновременно мерой административного пресечения и административно-восстановительной мерой.