

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ СОДЕРЖАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В СПЕЦИАЛЬНЫХ ПОМЕЩЕНИЯХ ДО АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ ЗА ПРЕДЕЛЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. Н. Опарин – доцент кафедры юридических дисциплин Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент;

Ю. П. Шевченко – доцент кафедры конституционного и административного права Омского юридического института, кандидат юридических наук, доцент

Работа в миграционном направлении, в том числе и в плане борьбы с незаконной миграцией, в последнее время находится в центре внимания и государственных органов, и структур гражданского общества. Еще в 2005 г в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации была поставлена задача формирования осмысленной миграционной политики. Президент определил это Послание как программу действий на предстоящие 10 лет¹.

В этой связи Федеральной миграционной службой (далее – ФМС) совместно с Министерством внутренних дел и другими федеральными органами исполнительной власти был предпринят ряд действий, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в области миграции. Основные изменения были направлены, во-первых, на упрощение процедуры учета мигрантов, во-вторых, на упрощение процедуры выдачи разрешения на работу для граждан, въезжающих в Россию в безвизовом порядке, и, в-третьих, на ужесточение ответственности работодателей за незаконное использование труда мигрантов.

Несмотря на положительные тенденции, связанные с соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства миграционного законодательства Российской Федерации, актуальны

ми продолжают оставаться проблемы привлечения к административной ответственности этих лиц и взаимодействия ФМС России и органов внутренних дел в исполнении решений судов об административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации.

Проблемы, возникающие у сотрудников ФМС России и органов внутренних дел, по исполнению постановления судьи об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, связаны в первую очередь с несовершенством административного законодательства как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Согласно ч. 5 ст. 32.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) до административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства по решению суда может содержаться в специальных помещениях, предусмотренных ст. 27.6 КоАП РФ. Данная статья гласит, что задержанные лица содержатся в специально отведенных для этого помещениях органов (в том числе и органов внутренних дел), указанных в ст. 27.3 КоАП РФ, либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Рос-

¹ См.: *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апр. 2005 г. // Российская газета. 2005. 26 апр.

сийской Федерации. Эти помещения должны отвечать санитарным требованиям и исключать возможность их самовольного оставления.

С одной стороны, если соотносить термины «помещения» и «учреждения», используемые законодателем в ч. 5 ст. 32.10 КоАП РФ и первом предложении ч. 1 ст. 27.6 КоАП РФ, то иностранные граждане и лица без гражданства, в отношении которых вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, могут содержаться только в специально отведенных для этого помещениях, например, органов внутренних дел, но никак не в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. С другой стороны, во втором предложении ч. 1 ст. 27.6 КоАП РФ термин «помещения» употребляется в широком смысле, который включает в себя и специально отведенные помещения органов внутренних дел, и специальные учреждения, создаваемые в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц»², принятом в соответствии со ст. 27.6 КоАП РФ, повторяется фраза ч. 1 ст. 27.6 КоАП РФ о содержании задержанных лиц в специально отведенных для этого помещениях органов, указанных в ст. 27.3 КоАП РФ, либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (все они в дальнейшем именуются специальными помещениями).

В Методических рекомендациях «Организация работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях», утвержденных письмом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004, говорится, что «до административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства по решению суда может содержаться в специальных приемниках, предназначенных для отбывания административного ареста. При этом срок такого содержания законом фактически не

ограничен. При проверке специальных приемников следует обращать внимание на условия содержания подлежащих выдворению лиц». То есть в данном случае имеются в виду специально отведенные помещения органов внутренних дел в специальных приемниках для содержания лиц, арестованных в административном порядке, правила внутреннего распорядка которых утверждены приказом МВД России от 6 июня 2000 г. № 605³, что, на наш взгляд, является достаточно вольным толкованием норм КоАП РФ.

Анализируемая фраза присутствует и в пп. 11 и 33 Наставления по организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы по депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, утвержденного приказом МВД России от 26 августа 2004 г. № 533: «11. Начальник органа внутренних дел, исполняющего решение о депортации за пределы Российской Федерации иностранного гражданина, может вынести решение о направлении материалов о депортации иностранного гражданина в суд с целью рассмотрения вопроса о содержании иностранного гражданина в специально отведенных помещениях органов внутренних дел либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, до исполнения решения о депортации»; «33. В случае вынесения судьей постановления о содержании депортируемого либо выдворяемого в административном порядке иностранного гражданина в специальных учреждениях...»⁴.

В статьях 31 и 34 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁵ идет речь о специально отведенных помещениях органов внутренних дел или безопасности либо специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, в которых до исполнения решения о депортации либо административном выдворении за пределы Российской Федерации по решению суда содержатся иностранные граждане и лица без гражданства. Нельзя не отметить, что в отличие от КоАП РФ, в котором указанные лица **могут** содержаться в соответствующих помещениях (учреждениях), в Федеральном законе «О правовом поло-

² См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2003. № 42. Ст. 4077; 2005. № 7. Ст. 560.

³ См.: *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти*. 2000. № 32.

⁴ См.: *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти*. 2004. № 40.

⁵ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 30. Ст. 3032; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 46 (ч. 1). Ст. 4437; 2004. № 35. Ст. 3607; 2006. № 30. Ст. 3286; № 31 (ч. 1). Ст. 3420; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 49. Ст. 6071; № 50. Ст. 6241; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2009. № 19. Ст. 2283; № 23. Ст. 2760; № 26. Ст. 3125.

жении иностранных граждан в Российской Федерации» говорится о содержании этих лиц без слова «могут».

В постановлении Правительства Российской Федерации от 24 октября 2002 г. № 769 «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»⁶ отмечено, что средства, выделяемые на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства, расходуются в том числе и на содержание иностранного гражданина (лица без гражданства) в специально отведенном помещении органа внутренних дел или пограничной службы либо в специальном учреждении, создаваемом в порядке, устанавливаемом законом субъекта Российской Федерации, до исполнения решения о депортации либо об административном выдворении. Расходы, связанные с проведением указанных мероприятий, осуществляются за счет средств федерального бюджета.

Совершенно о новом учреждении для временного размещения иностранного гражданина, подлежащего передаче в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо иностранного гражданина, принимаемого в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющего законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, говорится в ст. 32¹ Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федера-

ции». Это специальное учреждение федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, предназначенное для временного размещения указанных иностранных граждан на основании решения суда.

На наш взгляд, для решения вопроса о местах содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в настоящее время необходимо в структуре милиции общественной безопасности образовывать новое подразделение «Специальный приемник для временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации», внося соответствующие изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2000 г. № 926 «О подразделениях милиции общественной безопасности»⁷, разработав и приняв приказ МВД России, утверждающий положение о данном подразделении.

До принятия этих нормативных актов в субъектах Российской Федерации следует осуществить собственное правовое регулирование деятельности специальных учреждений, в которых могут содержаться по решению суда иностранные граждане и лица без гражданства до исполнения решения о депортации или административном выдворении за пределы Российской Федерации. Интересно отметить, что в Планах законопроектных работ Правительства Омской области еще на 2004 г. была позиция, согласно которой необходимо было разработать проект Закона Омской области «О порядке содержания иностранных граждан, подлежащих административному выдворению или депортации за пределы Российской Федерации».

⁶ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 43. Ст. 4275 ; 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5501 ; 2008. № 14. Ст. 1412.

⁷ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2000. № 50. Ст. 4905 ; 2001. № 32. Ст. 3325 ; 2005. № 33. Ст. 3427 ; 2006. № 9. Ст. 1022 ; № 23. Ст. 2526.