

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

М. В. Маматов*, И. А. Маслов**

О сроках содержания в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению

***Аннотация.** В статье представлены результаты анализа положений законодательства и правоприменительной практики по вопросу определения сроков и других параметров реализации такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как помещение иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение в целях исполнения наказания в виде принудительного административного выдворения. В качестве выводов авторы формулируют конкретные предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях.*

***Ключевые слова:** иностранные граждане, лица без гражданства, миграция, выдворение, депортация, КоАП РФ, суд, правонарушения, права человека.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.87.2.095-102

Состояние функционирования правовых механизмов, призванных обеспечить удаление с территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (далее — иностранцы), совершивших административные правонарушения, сегодня все чаще находится в фокусе внимания институтов власти и гражданского общества, а также ученых. Причем среди наиболее дискуссионных вопросов — тема сроков содержания в специальных учреждениях иностранцев, подлежащих административному выдворению, по профилю которой Конституционный Суд РФ был вынужден неоднократно указывать на

© Маматов М. В., Маслов И. А., 2018

* *Маматов Максим Владимирович*, кандидат юридических наук, заведующий отделом проблем участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ

maximus-de-miridi@yandex.ru

123022, Россия, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15

** *Маслов Игорь Александрович*, научный сотрудник отдела проблем участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ

garyk.78@mail.ru

123022, Россия, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15

несовершенство правового регулирования, что, наконец, стало поводом для проработки в 2017 г. Правительством РФ вопроса о внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ)¹.

Почти 20 лет назад² судебный орган конституционного контроля, выражая негативное отношение к неопределенности сроков осуществления выдворения, апеллировал к ст. 22 Конституции РФ, где провозглашено право каждого на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1), указано, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению, до вынесения которого срок задержания не может превышать 48 часов (ч. 2). Его аргументация была подкреплена также требованиями ст. 3 и 9 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948), ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950), по общему смыслу которых ограничение права на свободу и личную неприкосновенность считается допустимым лишь на основе принципов правовой определенности и справедливости при соблюдении критериев необходимости и соразмерности³.

В последующем Конституционный Суд РФ неизменно придерживался правовой позиции, в соответствии с которой конституционные гарантии права каждого на свободу и личную неприкосновенность распространяются на все виды ограничений, если они влекут фактическое лишение свободы (например, как санкция за правонарушение, мера обеспечительного характера), в том числе в связи с привлечением к ответственности за совершение администра-

тивных правонарушений (постановления от 16.06.2009 № 9-П, от 17.11.2016 № 25-П и др.). Разумеется, законодательство в таких случаях должно предусматривать эффективную защиту от неправомерного, необоснованного и несоразмерного ограничения права на свободу и личную неприкосновенность, гарантированную иностранцам наравне с гражданами России.

В этой связи необходимо обратить внимание, что институт помещения (препровождения и содержания) в специальные учреждения, применяющийся в сфере миграционных отношений для обеспечения перемещения через Государственную границу РФ иностранцев, не имеющих оснований для законного пребывания в нашей стране, фактически по своим сущностным признакам является одной из форм лишения физической свободы.

Такое учреждение в соответствии с терминологией Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Закон № 115-ФЗ) — это специальное учреждение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа, предназначенное для содержания иностранцев, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранцев, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству или принятых от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации (абз. 20 п. 1 ст. 2).

¹ См.: п. 26 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2017 год (утвержден распоряжением Правительства РФ от 26.12.2016 № 2831-р).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.1998 № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года “О правовом положении иностранных граждан в СССР” в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура».

³ См.: *Тренина Д. В.* Проблемы исполнения Россией постановлений Европейского Суда в делах о выдаче и высылке // *Международное правосудие.* 2014. № 3. С. 63—78.

Тем самым в действующем отраслевом законодательстве определен исчерпывающий перечень оснований для содержания иностранцев в этих учреждениях, но непосредственно КоАП РФ урегулировано лишь одно из них (хотя одновременно в ст. 18.18 и установлена ответственность за отдельные нарушения обязательных правил лицами, подлежащими административному выдворению, депортации или реадмиссии, при помещении в такие учреждения)⁴.

Внесенными 06.12.2011⁵ изменениями в КоАП РФ предусмотрена возможность помещения иностранцев, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в принудительной форме (далее — принудительное выдворение), в специальные учреждения, определенные Законом № 115-ФЗ, либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов, а также содержания их там. Согласно положениям ч. 5 ст. 3.10 и п. 12 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ применение этой меры обеспечения производства по делу об

административном правонарушении осуществляется в целях исполнения назначенного указанным лицам административного наказания в виде принудительного выдворения.

В статье 27.19 КоАП РФ определено, что помещение иностранцев в такие специальные учреждения включает в себя препровождение их туда и временное содержание там до принудительного выдворения (ч. 1), а основанием для применения этой обеспечительной меры является постановление судьи или решение соответствующего должностного лица пограничного органа, причем последние обладают указанными полномочиями лишь применительно к иностранцам, совершившим административное правонарушение в области защиты Государственной границы Российской Федерации, при их помещении в специально отведенное для этого помещение пограничного органа (ч. 3 и 4)⁶. Заметим, что практика свидетельствует о востребованности и активном применении данных мер (см. таблицу).

Т а б л и ц а

Сведения о судебной практике привлечения в 2013—2016 гг. иностранцев к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные КоАП РФ, и помещения этих лиц в специальные учреждения⁷

Год	Подвергнуто наказанию иностранцев		Назначено выдворение (как основное и дополнительное наказание)	Рассмотрено ходатайств о помещении в специальные учреждения иностранцев, подлежащих выдворению
	всего	доля от общего количества лиц, привлеченных к административной ответственности, %		
2013	169 523	3,57	137 089	3 351
2014	240 925	4,48	198 354	3 784
2015	266 106	4,75	177 820	2 333
2016	208 078	3,87	142 641	1 287

⁴ Морозов Ю. В. Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 5. С. 79—87.

⁵ Федеральный закон от 06.12.2011 № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О судебных приставах” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁶ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 24—32 : постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. Б. В. Россинского. М., 2015. С. 67—68.

Судебными приставами обеспечивается исполнение судебных постановлений о препровождении иностранцев в специальные учреждения, предусмотренные Законом № 115-ФЗ (ч. 3 ст. 27.19 КоАП РФ, п. 1 ст. 11 Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах»), а также исполнение судебных постановлений о принудительном выдворении (п. 2 ст. 32.9 КоАП РФ), а пограничными органами в рамках своей компетенции — при помещении иностранцев, подлежащих принудительному выдворению, в специально отведенное для этого помещение пограничного органа, а также при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 18.1, ч. 1.1 ст. 18.2, ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ (п. 1 ст. 32.9 этого Кодекса).

С учетом особой значимости затрагиваемых прав и свобод в КоАП РФ предусмотрены сокращенные сроки и особые процедуры производства:

- протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет административное выдворение, передается на рассмотрение судье немедленно после его составления или вынесения (ч. 2 ст. 28.8) и подлежит рассмотрению в день его получения, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, — не позднее 48 часов с момента его задержания (ч. 4 ст. 29.6);
- рассмотрение такого дела об административном правонарушении осуществляется с обязательным присутствием лица, в отношении которого ведется производство (абз. 2 ч. 3 ст. 25.1);
- при вынесении постановления по делу об административном правонарушении в отношении иностранцев судам предписано решать вопрос о помещении таких лиц в специальное учреждение, если им

назначается принудительное выдворение (абз. 4 ч. 2 ст. 29.10);

- жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного выдворения подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы (ч. 2 ст. 30.2) и должна быть рассмотрена в течение суток с момента ее подачи, если лицо, привлеченное к административной ответственности, подлежит административному выдворению (ч. 3 ст. 30.5), а соответствующее решение доводится до сведения лица, в отношении которого оно вынесено, и органа, должностного лица, исполняющих постановление, в день вынесения (ч. 3 ст. 30.8) и др.⁸

Следует отметить, что срок содержания иностранца в специальном учреждении в целях исполнения постановления о его административном выдворении в КоАП РФ не определен, однако по смыслу его ст. 31.9 предельный срок такого содержания не может превышать срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания, т.е. 2 лет со дня вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

В свою очередь, помещение в специальное учреждение иностранцев, подлежащих депортации или реадмиссии, а также продление срока их пребывания в этих учреждениях осуществляется в порядке, предусмотренном гл. 28 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ).

Следует отметить, что предельный срок нахождения лица в специальном учреждении этим кодифицированным законодательным актом также не определен, однако Верховный Суд Российской Федерации в таких случаях считает разумным первоначальный срок в диапазоне 1—3 месяца, а при решении вопроса о продлении данного срока — не более 6 месяцев⁹.

⁷ Выборочные данные из формы 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» за 2013—2016 гг.

⁸ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. СПб. : Проспект, 2011.

⁹ Справка по результатам изучения практики рассмотрения судами дел о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока

Проанализировав с учетом складывающейся судебной практики положения КАС РФ, Конституционный Суд РФ в целом пришел к выводу, что лицам, подлежащим депортации или реадмиссии, в данном случае «гарантирован периодический судебный контроль за правомочностью ограничения их свободы, исключаящую какую-либо правовую неопределенность в вопросе о конкретных сроках их содержания» в спецучреждениях, предусмотренных Законом № 115-ФЗ (подп. 4.2 постановления от 23.05.2017 № 14-П). В свою очередь, отметим, что судебная практика по данному направлению активно развивается, что подтверждается и статистическими данными — в 2016 г. всего судами рассмотрено 5 833 дела о временном размещении иностранцев, подлежащих депортации или реадмиссии, в специальном учреждении, и по 96,0 % дел такие требования удовлетворены (в 2015 г. — соответственно 3 693 дела и 95,8 %, в 2014 г. — 1 550 дел и 96,8 %, в 2013 г. — 772 дела и 96,5 %) ¹⁰.

Резюмируя вышеизложенное, можно сказать, что внесение в КоАП РФ предусмотренных п. 26 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2017 год (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.12.2016 № 2831-р) изменений в рамках процедуры депортации не соответствует предмету регулирования законодательства об административных правонарушениях, при том что достаточность действующего в данной части порядка орган конституционного контроля в настоящее время не ставит под сомнение. Между тем потребность в законодательных коррективах существует для разрешения вопросов, связанных с установлением, продлением и приостановлением сроков содержания иностранцев в специальных учреждениях в целях административного выдворения, а также с порядком обжалования соответствующих решений, что может быть достигнуто в определенной мере сопоставимым с норма-

ми КАС РФ образом и путем заимствования конструкций некоторых положений КоАП РФ, касающихся иных форм принудительного ограничения свободы (задержание, доставление, привод и др.).

Добиться решения поставленной задачи и улучшить правовую регламентацию в вопросе о сроках содержания в специальных учреждениях иностранцев, подлежащих принудительному выдворению, позволяет, на наш взгляд, реализация следующих предложений.

I. Для установления указанных сроков необходимо абз. 4 ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «При вынесении постановления по делу об административном правонарушении в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства судья решает вопрос о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, если назначает таким лицам административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, *а также устанавливает и обосновывает конкретные сроки их содержания в этих учреждениях*».

Кроме того, поскольку Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что до судебного решения граждане, а равно иностранцы, могут быть при необходимости подвергнуты задержанию или иному лишению свободы на срок не свыше 48 часов (постановления от 17.02.1998 № 6-П, от 06.12.2011 № 27-П, от 23.05.2017 № 14-П и др.), на наш взгляд, ч. 4 ст. 27.19 КоАП РФ желательно изложить в следующей редакции: «4. В специально отведенное для этого помещение пограничного органа помещается иностранный гражданин или лицо без гражданства, совершившие административное правонарушение в области защиты Государственной границы Российской Федерации, на основании постановления судьи, *а на срок не более 48 часов — решения соответствующего должностного лица пограничного органа*».

пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (утверждена постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 30.11.2016).

¹⁰ Выборочные данные из формы № 2 «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции» за 2013—2016 гг.

II. Для продления указанных сроков целесообразно дополнить ст. 27.19 КоАП РФ частью 5 следующего содержания:

«5. Установленный судом срок содержания в специальном учреждении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, может быть продлен судьей по ходатайству соответствующего должностного лица пограничного органа или федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, но не более чем на три месяца. О продлении указанного срока судья выносит мотивированное определение, которое может быть обжаловано в соответствии с правилами, установленными главой 30 настоящего Кодекса.

Ходатайство о продлении срока содержания в специальном учреждении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, подается в суд по месту нахождения этого специального учреждения не позднее чем за сорок восемь часов до истечения ранее установленного срока.»

III. Для урегулирования процедуры приостановления соответствующих сроков предлагается дополнить ст. 27.19 КоАП РФ частями 6—8 следующего содержания:

«6. Срок содержания в специальном учреждении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, приостанавливается в случаях самовольного оставления ими специального учреждения, в которые данные лица помещены в связи с принятием в отношении них решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации, либо самовольного оставления транспортного средства при их доставке в указанные учреждения, либо иного перемещения, связанного с исполнением решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации, а также уклонения таких лиц, если в отношении них ис-

полнение решения о помещении в специальное учреждение было приостановлено по основаниям, предусмотренным частью 7 настоящей статьи, от возвращения в установленный срок в специальное учреждение.

7. Исполнение решения о помещении в специальное учреждение иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, может быть приостановлено судьей на срок до семи суток на основании письменного заявления такого лица в случае возникновения исключительных личных обстоятельств (состояния здоровья, смерти близкого родственника или близкого лица либо чрезвычайной ситуации, причинившей значительный материальный ущерб этому лицу или его семье).

8. Срок приостановления содержания в специальном учреждении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, не засчитывается в установленный судьей срок их содержания в этих учреждениях.»

IV. Важна и правовая определенность последствий истечения срока помещения в специальное учреждение, в связи с чем предлагается дополнить ст. 27.19 КоАП РФ частью 9 следующего содержания:

«9. По истечении установленного соответствующим должностным лицом пограничного органа или судьей срока содержания в специальном учреждении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, последние подлежат освобождению.»

V. Следует отметить, что в настоящий момент обжалование решений о помещении в специальное учреждение иностранцев, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, может осуществляться в общеустановленном КоАП РФ порядке.

Тем не менее вышеназванные предложения о дополнении ст. 27.19 КоАП РФ частью 5 позволяют с достаточной очевидностью отобразить наличие средств соответствующей правовой защиты путем судебного контроля за законностью

применения рассматриваемой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В то же время для обеспечения соблюдения прав лиц, помещаемых в специальные учреждения, необходимо предусмотреть их обязательное участие в судебных заседаниях при решении вопроса об установлении, продлении и приостановлении сроков применения соответствующей обеспечительной меры. Для этого следует в абз. 2 ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ перед словами «присутствие лица» внести следующие дополнения: «, а также при применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренной пунктом 12 части 1 статьи 27.1 настоящего Кодекса».

В качестве дополнительной гарантии соблюдения законности при помещении в специальные учреждения иностранцев, подлежащих принудительному выдворению, необходимо

законодательно предусмотреть обязательное извещение прокурора для обеспечения возможности его участия в рассмотрении соответствующих дел об административных правонарушениях, а также при решении вопроса о продлении и приостановлении срока содержания в специальных учреждениях. В этой связи предлагается ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ дополнить следующими словами: «, дела об административном правонарушении, влекущем административное выдворение, и при рассмотрении вопроса о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренной пунктом 12 части 1 статьи 27.1 настоящего Кодекса».

Реализация указанных предложений, на наш взгляд, позволит максимально гарантировать соблюдение прав иностранцев, к которым применяется рассматриваемая обеспечительная мера.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. — СПб. : Проспект, 2011.
2. Морозов Ю. В. Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2016. — № 5. — С. 79—87.
3. Тренина Д. В. Проблемы исполнения Россией постановлений Европейского Суда в делах о выдаче и высылке // Международное правосудие. — 2014. — № 3. — С. 63—78.

Материал поступил в реакцию 13 июля 2017 г.

DURATION OF DETENTION OF FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS SUBJECT TO ADMINISTRATIVE DEPORTATION IN SPECIAL INSTITUTIONS

MAMATOV Maksim Vladimirovich — PhD in Law, Head of the Department for the Issues of Participation of the Prosecutor in Civil, Arbitration and Administrative Procedure, Research Institute of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation
maximus-de-miridi@yandex.ru
123022, Russia, Moscow, ul. 2-ya Zvenigorodskaya, 15

MASLOV Igor Aleksandrovich — Researcher of the Department for the Issues of Participation of the Prosecutor in Civil, Arbitration and Administrative Procedure, Research Institute of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation
garyk.78@mail.ru
123022, Russia, Moscow, ul. 2-ya Zvenigorodskaya, 15

Abstract. *This article presents the results of the analysis of legislation and practice on the duration and other measures when detaining a foreign citizen or stateless person for administrative violation in an institution for the purpose of compulsory administrative deportation. In conclusion, the authors formulate specific proposals on improvement of administrative offences legislation.*

Keywords: *foreign citizens, stateless persons, migration, deportation, Administrative Offenses Code of the Russian Federation, court, offence, human rights.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kommentarij k Kodeksu Rossijskoj Federacii ob administrativnyx pravonarusheniyax (postatejnyj) / pod obshh. red. N. G. Salishhevoj. — SPb. : Prospekt, 2011.
2. *Morozov Yu. V. Privlechenie inostrannyx grazhdan i lic bez grazhdanstva k administrativnoj otvetstvennosti za pravonarusheniya, predusmotrennye glavoj 18 KoAP RF // Vestnik Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. — 2016. — № 5. — S. 79—87.*
3. *Trenina D. V. Problemy ispolneniya Rossiej postanovlenij Evropejskogo Suda v delax o vydache i vysylke // Mezhdunarodnoe pravosudie. — 2014. — № 3. — S. 63—78.*