

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, СОВЕРШИВШИХ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОБОРОТА НАРКОТИКОВ

ADMINISTRATIVE LAW MEASURES TO FOREIGN PERSONS, HAVE COMMITTED ADMINISTRATIVE VIOLATIONS IN THE FIELD OF DRUG TRAFFICKING

I. Kudashova

Annotation

The article considers grounds administrative expulsion, decision to ban entry into the Russian Federation, decision on undesirability of stay from the Russian Federation of foreigners and stateless persons, in case of committed of the administrative violations to illegal drug turnover, and order of execution. The actual problems of law enforcement activity are revealed, the possible ways of their solution are proposed.

Keywords: administrative expulsion, decision to ban entry into the Russian Federation, decision on undesirability of stay, deportation, readmission, foreigner, stateless person.

Кудашова Ирина Владимировна
К.ф.н., доцент, ФГОУ ВО
"Сибирский юридический институт
Министерства внутренних дел РФ",
полковник полиции

Аннотация

В статье рассматриваются основания административного выдворения, принятия решений о запрещении въезда решения в Российскую Федерацию и о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших правонарушения в сфере незаконного оборота наркотиков, и порядок их исполнения. Выявляются актуальные проблемы правоприменительной деятельности, предлагаются возможные пути их решения.

Ключевые слова:

Административное выдворение, решение о запрещении въезда решения в Российскую Федерацию, решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, депортация, реадмиссия, иностранный гражданин, лицо без гражданства.

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). Негативное влияние на развитие наркоситуации в стране оказывает слабый контроль за миграционными процессами. Например, для граждан стран – участниц СНГ продолжает действовать безвизовый режим въезда с использованием миграционных карт и упрощенный порядок пропуска через государственную границу. В январе 2017 г. органами внутренних дел выявлено 15,3 тысяч преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, что на 48,2% больше, чем в январе прошлого года, также направлено представлений о неразрешении иностранным гражданам и лицам без гражданства въезда в Российскую Федерацию в отношении 11 439 иностранных граждан, что в два раза меньше, чем в январе прошлого года.

П. 3 ст. 59 Федерального закона № 3-ФЗ предусмотрены меры административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам или лицам без гражданства, при совершении ими преступления либо административного правонарушения, связанных 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 административное правонарушение (части вторые статей 6.8, 6.9, 6.13 и 6.16.1, ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ), подлежит административному выдворению за пределы Российской Федерации в соответствии с зако-

нодательством Российской Федерации или международным договором Российской Федерации;

- иностранный гражданин или лицо без гражданства, совершившие указанное преступление и отбывшие наказание или освобожденные от отбывания наказания, может подлежать депортации в соответствии с законодательством Российской Федерации. В этом случае, Минюст России, в отношении иностранного гражданина выносит решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, указанное решение в течение трех дней со дня его вынесения направляет в МВД России, для принятия решения о депортации данного иностранного гражданина (ч. 11 ст. 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ)).

В качестве одного из эффективных механизмов предупреждения и пресечения правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков, совершаемых иностранными гражданами рассматривают 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" МВД России 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 принято в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства:

- в случае, если им не разрешен въезд в Российскую Федерацию;
- в случае, если пребывание (проживание) законно находящегося 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 данные основания более подробно.

В соответствии со ст. 26, 27 Федерального закона № 114-ФЗ к иностранным гражданам и лицам без граж-

данства, которым не разрешен въезд в Российскую Федерацию, относятся следующие лица:

- имеющие неснятую и непогашенную судимость за совершение умышленного, либо тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом (наркопреступления относятся к данной категории);

- неоднократно (два и более раз) в течение трех лет привлеченные к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации. П. 3 ст. 59 Федерального закона № 3-ФЗ также предусмотрен запрет на въезд в Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, совершивших 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;

- это необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения.

Основанием для принятия решений о нежелательности пребывания и о не разрешении въезда в Российскую Федерацию является создание угрозы здоровью населения и необходимость ее защиты, т.е. согласно п. 13 ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 115-ФЗ) лицо является большим 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 утверждаются 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".

Следует также отметить, что исходя из анализа положений Федерального закона № 3-ФЗ, можно сделать вывод, что государственная политика в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров проводится с целью охраны здоровья населения (граждан), под которой следует понимать совокупность общественных отношений, охраняемых в первую очередь мерами административной ответственности и другими мерами административного принуждения, и обеспечивающих физическое и психическое благополучие населения (включая самого правонарушителя) в обычных условиях их жизнедеятельности.

Деяния иностранных граждан, нарушающих установленные законодательством Российской Федерации запреты на потребление наркотических средств и психотропных веществ или порядок их оборота, и предусмотренные частями вторыми ст.ст. 6.8, 6.9, 6.13, 6.16.1 КоАП РФ, деструктивно вторгаются в область охраны здоровья населения (граждан) Российской Федерации и способны причинить существенный вред государственной и общественной безопасности [1, с.37 ; 2, с. 284–288].

При внесении решений о нежелательности пребывания и о не разрешении въезда в Российскую Федерацию и назначении районным судьей административного выдворения в качестве дополнительного наказания за административные правонарушения в сфере незаконного оборота наркотиков в обязательном порядке необходимо учитывать положения международного права на невмешательство государства в семейную жизнь в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, имеющих супруга(у) и/или детей – граждан Российской Федерации и проживающих на территории России, закрепленных в п. 1 ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [3]. Это закреплено в п. 23.1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 [4]. Схожая правовая позиция была сформулирована Верховным Судом РФ и Конституционным Судом РФ в отношении иных аналогичных дел [5, 6, 7, 8].

Обязательный учёт данных правовых позиций обоснована тем, что применение данных мер административного принуждения несёт значительные негативные последствия для иностранного гражданина:

- при назначении административного наказания в виде административного выдворения в форме контролируемого самостоятельного выезда иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение пяти дней после дня вступления в силу постановления судьи о назначении соответствующего административного наказания (ч. 6 ст. 32.10 КоАП РФ);

- в случае принятия решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или о неразрешении въезда в Российскую Федерацию временно пребывающие иностранные граждане обязаны выехать из Российской Федерации в течение трёх дней, а имевшие разрешение на временное проживание или вид на жительство – в течение пятнадцати дней, при не исполнении этих решений они подлежат депортации (ст. 25.10 Федерального закона № 114–ФЗ, ст. 31 Федерального закона № 115–ФЗ);

- если вынесены решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации, иностранный гражданин не сможет въехать на территорию России в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации, а при неоднократности таких решений (два и более раза) – в течение десяти лет (п.п. 2, 2.1 ст. 27

Федерального закона № 114–ФЗ);

- в случае принятия решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или о неразрешении въезда в Российскую Федерацию срок на который они принимаются в законодательстве не установлен, следовательно иностранному гражданину пожизненно могут отказывать во въезде в Российскую Федерацию (ст.ст. 26, 27 Федерального закона № 114–ФЗ).

Поэтому при производстве по делу об административном правонарушении, влекущем назначение наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, либо при принятии решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или о неразрешении въезда в Российскую Федерацию сотрудникам органов внутренних дел целесообразно представлять в материалах дел данные, подтверждающие действительную необходимость применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства такой меры принуждения, которая с наибольшим эффектом достигала бы целей восстановления социальной справедливости и предупреждения совершения новых противоправных деяний, а также из ее соразмерность в качестве единственно возможного способа достижения справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках производства по делам об административном правонарушении и о применении иных описанных мер принуждения.

При этом конкретные обстоятельства, связанные с совершением административного правонарушения (например, повторное или неоднократное привлечение к административной ответственности, личность виновного, его имущественное положение, факт совместного проживания с гражданкой Российской Федерации, ведения общего хозяйства, степень родства, возраст иностранного гражданина, состояние иждивения, наличие членов семьи в стране гражданской принадлежности, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность и т.д.), должны быть представлены и доказаны в материалах дела об административном правонарушении, чтобы судья мог их оценить в соответствии с общими правилами назначения административного наказания, основанными на принципах справедливости, соразмерности и индивидуализации ответственности и не назначать обязательное дополнительное наказание в виде административного выдворения в соответствии с ч. 3 ст. 3.3 КоАП РФ [4, п. 23.1].

Следует обратить внимание, что п. 2 ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. допускает вмешательство со стороны государства в осуществление прав на личную и семейную жизнь только в том случае, если оно предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предот-

вращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Аналогично высказался и Европейский суд по правам человека, подтвердив право государства контролировать въезд иностранных граждан на свою территорию и проживание в ней [9, п. 49].

В практике Европейского суда по правам человека основополагающее значение при оценке того, является ли административное выдворение необходимой мерой в демократическом обществе и соответствует ли оно предусмотренным законом целям, имеют следующие критерии:

- характер и тяжесть совершенного правонарушения;
- длительность пребывания лица в стране, из которой оно должно быть выдворено;
- период времени, прошедший с момента совершения правонарушения, и поведение заявителя в этот период;
- гражданство различных заинтересованных лиц;
- семейное положение заявителя, в частности длительность брака, и другие факторы, подтверждающие действительность семейной жизни пары;
- знал(а) ли супруг(а) о правонарушении на тот момент, когда он(а) вступал(а) в брак с заявителем;
- есть ли в браке дети и если есть, сколько им лет;
- тяжесть трудностей, с которыми вероятно столкнется супруг(а) заявителя в стране, в которую должен быть выдворен заявитель [10, п. 67–76, 11].

Таким образом, данные сведения должны быть представлены в материалах дел об административных правонарушениях, предусмотренных частями вторыми ст.ст. 6.8, 6.9, 6.13, 6.16.1 и ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ, а также в материалах по принятию решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или о неразрешении въезда в Российскую Федерацию для справедливого и объективного принятия решения.

В ст. 10 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1–ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации", ст. 24.2 КоАП РФ судопроизводство в суде ведется на русском языке – государственном языке Российской Федерации. Лицам, которые участвуют в деле и не владеющими русским языком, обеспечивается право знакомиться с материалами дела, участвовать в судебных действиях, выступать в суде на родном языке или свободно выбранным языком общения и пользоваться услугами переводчика.

Согласно п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 и п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ основанием для возврата протокола об административном правонарушении и материалов дела является факт, что в отсутствие иностранного гражданина был составлен протокол на русском языке, направлен ему без перевода. Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ и иных сведений в зависимости от их зна-

чимости для данного дела (отсутствие данных о том, что лицо владеет русским языком, на котором ведется производство по делу, и данных о предоставлении переводчика при составлении протокола).

Поэтому в протоколе об административном правонарушении рекомендуем указывать следующие сведения: владеет ли иностранный гражданин или апатрид русским языком; нуждается ли в услугах переводчика, предусмотренных ч.2 ст.24.2 КоАП РФ; требуется ли перевод протокола на родной язык, для ознакомления в порядке ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ.

Вопрос о необходимости предоставления иностранному гражданину переводчика при оформлении в отношении него решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или о неразрешении въезда в Российскую Федерацию также встает, если от него потребуются получить необходимую информацию и для доведения сведений о принятии в отношении него данных решений. Это обязанность органов внутренних дел вытекает из требований п. 4 и п. 7 ст. 5 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3–ФЗ "О полиции" разъяснять гражданам причину и основание применения мер, ограничивающих его права и свободы, и обеспечить возможность ознакомления с документами и материалами об этом. Поскольку у иностранных граждан есть право пользоваться услугами переводчика, то это связано с вопросом об оплате предоставляемых услуг. Таким образом, исходя из данных норм, а также учитывая общие принципы соблюдения процессуальных гарантий лица, чьи права ограничиваются, представляется, что в случае привлечения органом внутренних дел переводчика к участию в деле о принятии данных решений оплата его услуг не может быть отнесена на иностранное лицо и должна производиться за счет средств федерального бюджета.

Зачастую на практике возникают проблемы, связанные с привлечением к участию в деле лиц в качестве переводчиков. Эта проблема приобрела особую актуальность для населенных пунктов, удаленных от краевых или областных центров. Продолжает сохраняться сложная ситуация с финансированием органов внутренних дел, в том числе на оплату услуг переводчиков. Учитывая, что переводчиком может быть любое несовершеннолетнее и незаинтересованное в исходе дела лицо, при этом подтверждение у него наличия специального образования и (или) аккредитации и т.д. не требуется, целесообразно использовать возможности диаспор иностранных граждан (китайской, азербайджанской, таджикской и др.), которые, как правило, способны и готовы оказать помощь с предоставлением переводчиков. Следует учитывать, что диаспоры, как правило, предоставляют переводчиков безвозмездно.

Еще одной проблемой, требующей внимания, является отсутствие у иностранного гражданина документа, удостоверяющего личность, либо в случае истечения срока его действия. Для разрешения этих проблем реко-

мендуем органам внутренних дел целесообразно обращаться в дипломатическое представительство или консульское учреждение соответствующего иностранного государства, где оформляется свидетельство о возвращении иностранного гражданина в государство гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания [12, п. 25–26]. Список документов и порядок выдачи, предъявляемых дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями разных государств существенно отличается, часто получение данного свидетельства является платным, срок его действия составляет всего один месяц. Причем любое государство старается сократить число апатридов и следовательно не выдавать подобные свидетельства о возвращении лицам без гражданства. Решить данную проблему можно путем заключения соглашений о реадмиссии. Однако следует согласиться с мнением Плюгиной И.В., что имеется ряд причин, препятствующих заключению таких соглашений. Основная из них – существенные финансовые затраты. Реализация этой 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 [13, с. 114–124].

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

Таким образом, для возможности исполнения наказания в виде административного выдворения либо решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или о неразрешении въезда в Российскую Федерацию лица без гражданства, в случае отказа государства его последнего проживания до въезда в Российскую Федерацию принять данного апатрида, рекомендуем органам внутренних дел учитывать заключенные соглашения о реадмиссии.

В заключении хотелось бы выразить надежду, что данные предложения позволят более эффективно реализовывать применение мер административного принуждения в отношении иностранных граждан, совершающих административные правонарушения в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

ЛИТЕРАТУРА

1. Административная ответственность за правонарушения в сфере оборота наркотиков: учебное пособие / под ред. Н.Н. Цуканова. – М.: ИНФРА-М, 2015;
2. Жильцов, А.В. Срок давности привлечения к административной ответственности за потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9 КоАП РФ) / А.В. Жильцов // Актуальные проблемы профилактики наркомании и противодействия правонарушениям в сфере легального и нелегального оборота наркотиков : мат. XV между. н-п конф. / отв. ред. С.Д. Назаров. – Красноярск : СибЮИ ФСКН России, 2012. – Ч. II. – С.284–288;
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята в г. Риме 4 ноября 1950 г., и вступила в силу для Российской Федерации 5 мая 1998 г. //СПС "КонсультантПлюс";
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях"//СПС "КонсультантПлюс";
5. Постановление Верховного Суда РФ от 5 апреля 2013 г. № 18-АД13-7//СПС "КонсультантПлюс";
6. Постановление Верховного Суда РФ от 20 мая 2013 г. № 88-АД13-2// СПС "КонсультантПлюс".
7. Постановление Верховного Суда РФ от 17 июня 2013 г. № 11-АД13-8//СПС "КонсультантПлюс";
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 октября 2016 г. № 20-П //СПС "КонсультантПлюс" ;
9. Постановление Европейский суд по правам человека от 6 декабря 2007 г. по делу Лю и Лю против Российской Федерации//СПС "КонсультантПлюс";
10. Постановление Европейский суд по правам человека от 27 сентября 2011 г. по делу Алим против Российской Федерации//СПС "КонсультантПлюс";
11. Постановление Европейского суда по правам человека от 26 июня 2014 г. по делу Габлишвили (Gablshvili) против Российской Федерации//СПС "КонсультантПлюс";
12. Наставление по 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, утвержденное приказом МВД России, ФМС России от 12 октября 2009 г. № 758/240//СПС "КонсультантПлюс";
13. Плюгина И.В. Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект // Журнал российского права. – 2010. – № 4. – С. 114 – 124.