



СОСНОВСКАЯ ЮЛИЯ НИКОЛАЕВНА¹

lisenok1214@yandex.ru



БОНДАРЬ ЕЛЕНА ОЛЕГОВНА²

bondar_elena@mail.ru

^{1, 2} Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
(Москва, Россия)

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ИЛИ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ЗА ПРЕДЕЛЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Авторами рассматривается механизм реализации административного выдворения иностранных граждан или лиц без гражданства за пределы Российской Федерации как один из видов административного наказания. Раскрываются понятие, содержание и формы такой меры административной ответственности, как административное выдворение.

Определен перечень основных проблем реализации механизма административного наказания в виде административного выдворения иностранных граждан или лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, предложены пути их решения.

Ключевые слова и словосочетания: административное выдворение, иностранный гражданин, лицо без гражданства, административно-правовой статус, механизм реализации, административное принуждение, административная ответственность, административное наказание.

Для цитирования: Сосновская Ю.Н., Бондарь Е.О. Основные проблемы реализации механизма административного наказания в виде административного выдворения иностранных граждан или лиц без гражданства за пределы Российской Федерации // Вестник ВИПК МВД России. - 2024. - № 1 (69). - С. 22-28; doi: 10.29039/2312-7937-2024-1-22-28

SOSNOVSKAYA YULIA N.¹

BONDAR ELENA O.²

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
named after V.Ya. Kikotya (Moscow, Russia)

THE MAIN PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT IN THE FORM OF ADMINISTRATIVE EXPULSION OF FOREIGN CITIZENS OR STATELESS PERSONS FROM THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. In the article, the authors consider the mechanism for the implementation of the administrative expulsion of foreign citizens or stateless persons outside the Russian Federation as one of the types of administrative punishment. The authors reveal the concept, content and forms of such a measure of administrative responsibility as administrative expulsion.

The article defines a list of the main problems of implementing the mechanism of administrative punishment in the form of administrative expulsion of foreign citizens or stateless persons from the Russian Federation and suggests ways to solve them.

Key words and word combinations: administrative expulsion, foreign citizen, stateless person, administrative and legal status, implementation mechanism, administrative coercion, administrative responsibility, administrative punishment.

For citation: Sosnovskaya Yu.N., Bondar E.O. The main problems of implementing the mechanism of administrative punishment in the form of administrative expulsion of foreign citizens or stateless persons from the Russian Federation // *Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia*. – 2024. – No. 1 (69). – P. 22-28; doi: 10.29039/2312-7937-2024-1-22-28

Свобода передвижения и выбор места жительства человека и гражданина являются приоритетными элементами реализации административно-правового статуса личности на территории нашего государства. Независимо от этого данное право по определенным основаниям может быть ограничено. Ограничение прав и свобод представляют собой юридически предусмотренные запреты и пределы возможностей для уменьшения количества определенных действий, в том числе и противоправных.

Основные направления борьбы с незаконной миграцией как одной из приоритетных угроз национальной безопасности включены в Стратегию национальной безопасности Российской Федерации (далее – РФ) [7]. В современный период общественного развития количество нарушений требований миграционного законодательства иностранными гражданами и лицами без гражданства продолжает расти, государственный контроль и надзор по привлечению данной категории лиц к трудовой деятельности осуществляется не в полном объеме. Последствиями роста миграционных потоков является и увеличение случаев реализации такого вида

административного наказания, как административное выдворение за пределы РФ. Причинами данного феномена являются: неоднозначное определение механизмов по управлению и осуществлению контроля за миграционными потоками; определенное несовершенство миграционного законодательства; слабое обеспечение работодателями социальных прав трудовых мигрантов, а также низкий уровень правовой, социально-экономической, политической и культурной грамотности последних.

Следует отметить, что в рамках реализации в РФ федерального миграционного контроля предусмотрены различные правовые механизмы высылки иностранных граждан и лиц без гражданства, которые совершили правонарушения на территории РФ и нарушили миграционное законодательство [11, с. 18-32].

Административным выдворением является принудительное и контролируемое перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ. В некоторых случаях, предусмотренных законодательством РФ, – самостоятельный, контролируемый выезд

иностранных граждан и лиц без гражданства с территории нашего государства [4].

Отметим, что данный вид административного наказания не лишен существенных недостатков. В связи с этим анализ его правовой регламентации, а также практики его применения остается одной из приоритетных задач государственного управления, механизм которого требует усовершенствования.

Понятие административного выдворения закреплено в ст. 3.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [4].

Проанализировав содержание данного понятия, отметим, что процедура административного выдворения, которая регламентируется нормами КоАП РФ, относится к категории принудительных мер, применение которых носит односторонний порядок и распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства как участников правовых отношений. Реализация данной меры регламентирована процессуальными положениями и осуществляется государственными органами исполнительной власти, наделенными соответствующими полномочиями.

Административное выдворение как мера административной ответственности применяется в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства и осуществляется за нарушение определенных норм КоАП РФ.

Административное выдворение в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства реализуется исключительно на основании определений (постановлений) судебных органов и их должностных лиц, а также может быть осуществлено ответственным лицом пограничной службы.

После привлечения к данной мере административной ответственности иностранный гражданин и (или) лицо без гражданства в течение определенного срока (5-10 лет) не сможет реализовать право на получение визы, разрешения на временное проживание, а также обратиться с заявлением о вступлении в гражданство РФ [10, с. 56-61].

Дела об административных правонарушениях в области

миграционного законодательства возбуждаются территориальными органами МВД России с последующей их передачей для рассмотрения в судебные органы. В случае привлечения иностранного гражданина и лица без гражданства к административной ответственности должностными лицами судебных органов назначается административный штраф с последующим административным выдворением или без него. Однако следует отметить, что в судебных органах в настоящее время отсутствует единый подход по применению административного выдворения мигрантов с территории РФ, совершивших правонарушения [9, с. 195-199].

Определение формы административного выдворения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства принадлежит судебным органам и их должностным лицам, рассматривающим данное дело, и зависит, в частности, от всех обстоятельств дела и личности правонарушителя, в том числе его материальных и физических возможностей для самостоятельного выезда с территории РФ [12, с. 46-49].

Неисполнение иностранным гражданином и лицом без гражданства административного выдворения в форме контролируемого самостоятельного выезда с территории нашего государства, согласно КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа (от 3 до 5 тыс. рублей) с административным выдворением. К примеру, в таких республиках, как Белоруссия и Казахстан, установлена уголовная ответственность иностранного гражданина за невыполнение решения о высылке.

Исключительная особенность административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, а также массовость их въезда и пребывания в нашем государстве часто порождают проблемы, возникающие при применении мер административного принуждения к ним, и сопровождаются многочисленными коллизиями как материальных, так и процессуальных норм, которые влекут за собой, в том числе, и нарушения прав человека и гражданина. Все это порождает необходимость

глубокого изучения возникающих разногласий в правовых актах различных уровней, направленного на обеспечение интересов всех участников в сфере миграционных правоотношений.

Вопрос совершенствования механизмов противодействия нелегальной миграции является одним из приоритетных направлений проводимой РФ миграционной политики, которая направлена на противодействие развитию теневой экономики, снижение количества совершаемых уголовных преступлений и административных правонарушений как иностранными гражданами и лицами без гражданства, так и в отношении них, а также различных проявлений коррупционной деятельности [13, с. 102-109].

Одним из критериев суверенитета любого государства является право регулирования порядка въезда, выезда и пребывания иностранных граждан на его территории.

В зависимости от многих внутри- и внешнеполитических, экономических и социальных факторов, влияющих на развитие определенного государства, иммиграционная политика может как ужесточаться, так и становиться более лояльной для отдельных категорий иностранцев или лиц без гражданства. В отдельных случаях несколько стран могут прийти к соглашению об унификации своих требований к иностранным гражданам, желающим въехать на их территорию, что сопровождается взаимным частичным или полным признанием решений иммиграционных органов одной из стран. Одним из примеров подобных соглашений является Шенгенское соглашение [3].

Существенную роль в определении административно-правового статуса человека и гражданина, в частности личных прав и свобод, играют положения, регламентированные ст. 22-25 Конституции РФ, к числу которых относятся права на защиту: индивидуальной неприкосновенности и личной свободы; личной и семейной жизни в отношении посягательств на их тайну, честь и достоинство; конфиденциальности частной и деловой переписки, а также любых иных видов коммуникации, в том числе телефонных разговоров; неприкосновенности частной собственности, в том числе жилища [1].

Данный правовой комплекс является гарантом неприкосновенности частной жизни и обеспечивает ее защиту от внешних посягательств и инсинуаций, предотвращая вторжение в область личных свобод.

Любая форма административного выдворения за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства является своего рода вторжением в сферу личностных и правовых интересов, которое сопровождается чаще всего наложением определенных ограничений на свободное передвижение и выбор места жительства, в связи с чем использование данной меры должно быть максимально объективным и иметь под собой достаточные правовые основания. Аналогичный подход должен также распространяться при реализации процедуры помещения и содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в специализированные учреждения для последующего выдворения их за пределы РФ, поскольку подобные действия также могут рассматриваться как ограничения прав и свобод, установленных законом.

Институт административного выдворения, регулирующий рассматриваемые нами правовые аспекты, предусматривает возможность ограничения свободы передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства в целях обеспечения контроля за реализацией назначенного наказания. По мнению Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), данная мера входит в юрисдикцию раздела «F» п. 1 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция), и в соответствии с этим порядок ее реализации должен соответствовать не только нормативным правовым актам РФ, но и требованиям, закрепленным в рамках международного законодательства [2].

Определенные проблемы реализации механизма административного наказания в виде административного выдворения иностранных граждан или лиц без гражданства за пределы РФ рассматривались, в том числе, и Конституционным Судом РФ. Так, Конституционным Судом РФ 5 марта 2014 г. вынесено определение № 628, согласно которому установлено, что положения, закрепленные в рамках ст. 8 Конвенции, не являются противоречащими

возможности государства осуществлять систематический контроль за порядком пребывания граждан, являющихся подданными зарубежных стран, на собственной территории [8]. ЕСПЧ, в свою очередь, постановил, что, несмотря на тот факт, что положения Конвенции не могут рассматриваться в качестве абсолютной гарантии, исключаящей возможность административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства, принятие подобных решений должно быть продиктовано наличием обоснованных причин, связанных с необходимостью защиты общественных, в частности, и государственных интересов.

Таким образом, применение меры административной ответственности в форме административного выдворения с территории РФ иностранного гражданина и лица без гражданства не является актом, который вступает в противоречие с нормами международного законодательства, в частности с положениями ст. 8 Конвенции, до тех пор, пока данные действия находят свое отражение в содержании п. 2 указанной нами правовой нормы. Исходя из этого, Конституционный Суд РФ определил, что судебные инстанции не вправе ограничиваться базовыми, формальными поводами при избрании подобной меры административного принуждения. От них требуется объективная, справедливая оценка фактических обстоятельств, характеризующих как самого правонарушителя, так и совершенное им правонарушение, которая позволяет признать применение указанной санкции обоснованным и справедливым. Отметим, что применение подобных мер ответственности, с поправкой на специфику норм, закрепленных в рамках Конвенции, способно спровоцировать избыточное вмешательство органов государственной власти в осуществление человеком и гражданином права на частную жизнь, не соответствующее потребностям защиты государственных интересов.

Считается целесообразным нормативно обеспечить возможность обязательного лечения ВИЧ-инфицированных иностранных граждан и лиц без

гражданства, подвергшихся принудительному выдворению и находящихся в центрах временного содержания иностранных граждан (далее – ЦВСИГ).

Кроме того, существует проблема, касающаяся реализации права на образование несовершеннолетних, помещенных в ЦВСИГ для дальнейшего административного выдворения или депортации вместе с родителями. Основная суть права на образование заключается в улучшении доступа к образованию для всех на основе принципа равенства и недопущения дискриминации, свободы выбора формы и содержания обучения. Согласно ст. 43 Конституции РФ каждый имеет право на образование. В Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» регулируется получение образования иностранными гражданами и лицами без гражданства только в образовательных организациях.

В целях совершенствования реализации механизма административного наказания в виде административного выдворения иностранных граждан или лиц без гражданства за пределы целесообразно: закрепить норму, которая бы предусматривала при невозможности исполнения решения (определения, постановления) суда об административном выдворении или депортации обязанность определенного, уполномоченного органа обратиться в суд с ходатайством о прекращении исполнительного производства; разработать методические рекомендации, которые были бы направлены на преодоление определенным образом формализма при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с такой мерой административной ответственности, как выдворение, которые ориентировали бы судебные органы на обязательную объективную оценку четкой исполнимости наказания.

Личные права иностранных граждан и лиц без гражданства при осуществлении административного выдворения, а именно право на свободу и личную неприкосновенность и право на уважение семейной жизни иностранных граждан, подвергшихся административному выдворению, нередко подвергаются ущемлению. Однако при надлежащем и

всеобъемлющем изучении
правоприменителем всех фактов и
обстоятельств, касающихся
правонарушителя, данных нарушений
можно избежать.

Таким образом, принудительное
административное выдворение
иностранцев граждан и лиц без
гражданства за пределы РФ, по сути,
является вторжением в сферу личностных
и правовых интересов, сопровождающихся
наложением ограничений в отношении
права на свободу передвижения, в связи с
чем использование данной меры должно
быть максимально объективным и иметь
под собой достаточные
основания.

Анализ реализации механизма
административного наказания в виде
административного выдворения
иностранцев граждан или лиц без
гражданства за пределы РФ позволяет
определить перечень основных проблем,
характерных для данной области. К этим
проблемам следует отнести:
недостаточность бюджетного
финансирования, необходимого для
организации административного
выдворения иностранцев граждан и лиц
без гражданства; недостаточная
коммуникабельность ЦВСИГ,
в которых данная категория лиц должна
находиться до реализации процедуры
административного выдворения;
отсутствие четко закрепленных сроков
реализации процедуры выдворения
мигрантов-правонарушителей; сложности,
вызванные излишним бюрократизмом
процессуальных процедур.

Отметим, что видится целесообразным
дополнение КоАП РФ положениями ст.
27.20, разъясняющими комплекс вопросов,
связанных с содержанием иностранцев
граждан и лиц без гражданства, в
отношении которых принято судебное
решение об административном
выдворении их с территории РФ, в ЦВСИГ.

Видится целесообразным закрепить в
ст. 4.10 КоАП РФ возможность применения
к иностранным гражданам и лицам без
гражданства иных административных
санкций в качестве альтернативы
принудительному административному
выдворению за пределы РФ. В ситуациях,
когда в рамках рассматриваемого
правонарушения обнаружены
специфические обстоятельства,

исключающие возможность реализации
вынесенного судом постановления в
отношении иностранного гражданина и
лица без гражданства (к примеру, в силу
фактического отсутствия страны, готовой
взять на себя обязательства по его
приему), избранная мера должна быть
заменена на альтернативную санкцию,
предусмотренную нормами КоАП РФ.

Важно отметить, что на современном
этапе развития нашего государства весьма
актуально усовершенствование
нормативно-правовой базы,
регламентирующей миграционную
политику на территории РФ, вследствие
чего следует привести административно-
правовые нормы, регламентирующие
данную область, к единообразию, что
позволит избежать противоречивых
толкований одних и тех же понятий,
искажения толкования закона, а также
предотвратит неверное применение
правовых норм.

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собр. зак-ва РФ. 2020. № 31. Ст. 4398.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) // Собр. зак-ва РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.
3. Шенгенское соглашение 1985 г. «О постепенной отмене проверок на общих границах» [Электронный ресурс] // URL: <https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/shengenskoe-soglashenie-1985-g/> (дата обращения: 06.02.2024).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
5. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
6. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.
7. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // Собр. зак-ва РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.
8. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Ха на нарушение его конституционных прав частью 1.1. статьи 18.8. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.03.2014 № 628 // СПС «Консультант-Плюс».
9. Капанова Ю.В., Осяк А.Н. Конституционное измерение института административного выдворения // Регулирование миграционных процессов на юге России: политические, юридические и правоохранные аспекты: сб. матер. всерос. науч.-теор. конф. – Ростов н/Д, 2016.
10. Правовой анализ мер принуждения, связанных с перемещением иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации / О.В. Карпов, С.В. Ледащев, О.Р. Рузевич, О.Н. Дядькин // Современное право. 2021. № 5.
11. Костенников М.В., Куракин А.В., Саидов З.А. Государственное регулирование миграции: принципы и вопросы эффективности // Вестник ВИПК МВД России. 2020. № 2 (54).
12. Костыря А.С. Административное выдворение, депортация и реадмиссия: сравнительно-правовой анализ // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2017. № 2 (30).
13. Мишняева Е.А. Административно-правовое регулирование внутренней миграции и обеспечение экономической безопасности // Вестник ВИПК МВД России. 2019. № 1 (49).

Информация об авторах:

Ю.Н. Сосновская,
доцент кафедры административного права,
кандидат юридических наук, доцент

Е.Н. Бондарь,
заместитель начальника
кафедры административного права,

About the authors:

Yu.N. Sosnovskaya,
associate professor of the department of
administrative law, candidate of law, associate
professor

E.N. Bondar,
deputy head of the department
of administrative law,

кандидат юридических наук, доцент

candidate of law, associate professor

Статья поступила в редакцию 01.03.2024