

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

ЗУБОВА Елена Григорьевна

**МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ,
ПРИМЕНЯЕМЫЕ НА ДЕЛИКТНОЙ ОСНОВЕ
К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ И ЛИЦАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА**

12.00.14 – административное право; административный процесс

Диссертация

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель –

доктор юридических наук, доцент

Соколов Александр Юрьевич

Саратов – 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
 Глава 1. Общая характеристика мер административного принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с совершением административных правонарушений	16
1.1. Понятие и виды мер административного принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства	16
1.2. Материально-правовая характеристика административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства как вида административного наказания	32
1.3. Сравнительно-правовая характеристика мер административного принуждения, применяемых на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, по законодательству Российской Федерации и государств ближнего зарубежья	46
 Глава 2. Производство по применению к иностранным гражданам и лицам без гражданства мер административного принуждения, имеющих деликтную основу	79
2.1. Понятие и нормативно-правовая основа производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства	79
2.2. Правовые процедуры, связанные с административным выдворением иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации	97
2.3. Правовая процедура помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации	124
 Заключение	160
 Библиографический список использованной литературы	166

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности свидетельствует об особенностях их правового статуса как в материально-правовом аспекте, так и в процессуальном, что требует глубокого научного исследования данной проблемы ввиду массовости пребывания внешних мигрантов на территории России и, соответственно, применения к ним мер административного принуждения. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики наблюдается ежегодный прирост числа внешних мигрантов. Так, за 2013 г. в Российскую Федерацию из зарубежных стран прибыли 482 241 человек, а в 2014 г. — 578 511¹. На март 2016 г. в России находились 9 867 115 иностранных граждан и лиц без гражданства². В отношении данных субъектов имеются значительные статистические показатели по возбуждению дел об административных правонарушениях и привлечению к административной ответственности. Это обусловлено тем, что иностранцы и апатриды совершают не только общераспространенные административные правонарушения, но и специфические — посягающие на установленный порядок пребывания на территории Российской Федерации. За 2014 г. к административной ответственности привлечены 2 324 912 иностранных граждан и лиц без гражданства, за 2015 — 2 225 017. Значительная часть указанных лиц подвергается мерам административного принуждения, связанным с невозможностью дальнейшего пребывания на территории Рос-

¹ Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/# (дата обращения: 07.12.2015).

² Федеральная миграционная служба. URL: https://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedenija_po_migracionno/item/62538/ (дата обращения: 28.04.2016).

сийской Федерации: за 2014 г. административному выдворению и депортации подвергнуты 139 034 иностранцев и апатридов¹; за 2015 — 117 493².

Важность материально-правового и процессуального регулирования применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства обусловлена тем, что пробелы в законодательной регламентации порождают многочисленные практические проблемы, связанные с нарушением прав человека на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях, включая исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации.

6 декабря 2011 г. в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2015 г.)³ законодателем было внесено дополнение, которым определена новая мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. С одной стороны, был устранен пробел в законодательстве и установлены некоторые процессуальные гарантии, способствующие обеспечению прав административно выдворяемых. С другой стороны, проблема длительного содержания в этих учреждениях не была решена, имеют место существенные проблемы в организации их деятельности.

О многочисленных нарушениях права на свободу и личную неприкосновенность иностранных граждан и лиц без гражданства и иных прав и свобод человека в ходе осуществления административно-юрисдикционной деятельности свидетельствуют практические материалы как различных внутригосударственных органов (Верховного Суда Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Совета при Пре-

¹ Федеральная миграционная служба. URL: http://www.fms.gov.ru/fms/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedeniya_po_migracionno/1/ (дата обращения: 07.12.2015).

² Федеральная миграционная служба. URL: https://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedeniya_po_migracionno/item/57508/57512/ (дата обращения: 28.04.2016).

³ См.: СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2015; № 48 (ч. 1). Ст. 6711.

зиденте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека), так и Европейского Суда по правам человека.

Изложенное подтверждает актуальность темы настоящего исследования для совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности, обусловленного проблемами организации административно-юрисдикционного процесса, связанного с применением имеющих деликтную основу мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, и свидетельствует о ее востребованности с научно-теоретических и практических позиций.

Степень научной разработанности темы. Анализируемая проблематика характеризуется многогранностью, и ее разработка, связанная с привлечением к административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства, является одной из наиболее востребованных в науке административного права. Однако до настоящего времени попыток всестороннего научного рассмотрения применения имеющих деликтную основу мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства с позиций материально-правового регулирования и административного процесса не предпринималось. Учеными-административистами рассматривались лишь отдельные вопросы, связанные с заявленной темой. В частности, проблемы административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации поднимались в диссертационных работах М.С. Аскерова и Н.В. Поляковой. Однако в них обсуждалась лишь одна мера административного принуждения — административное выдворение за пределы Российской Федерации — как в материально-правовом, так и в процессуальном аспектах. Все меры административного принуждения, обуславливающие невозможность дальнейшего нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации независимо от фактических оснований, были проанализированы Ю.В. Пауковой.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствуют диссертационные и монографические работы, объектом исследования которых являлись бы общественные отношения, связанные с применением новой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. Фрагментарное обсуждение данного вопроса содержится в диссертациях А.Ю. Соколова и Ю.П. Гапон.

Обращение к диссертационным и монографическим исследованиям позволяет констатировать отсутствие в отечественной административно-правовой литературе комплексного анализа и систематизации материально-правового регулирования и производства по применению мер административного принуждения к иностранцам и апатридам в связи с совершением ими административных правонарушений.

Представленная работа является одним из первых комплексных научных исследований, в котором сформулированы и научно обоснованы предложения прикладного характера, направленные на совершенствование материально-правового и процессуального регулирования мер административного принуждения, применяемых на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Объектом исследования служат общественные отношения, которые складываются в сфере реализации материально-правовых норм и осуществления производства по применению административного выдворения и помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, а также связанных с ними иных процессуальных мер.

Предметом исследования выступают нормы административного права, устанавливающие материально-правовую характеристику, а также регламентирующие процедуру применения имеющих деликтную основу мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без граж-

данства; проблематика процессуального регулирования использования указанных мер; судебная и иная правоприменительная практика; научные концепции и положения, раскрывающие сущность производства по применению мер административного принуждения к иностранцам и апатридам в связи с совершением ими административных правонарушений.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является выработка на научной основе практических предложений, направленных на оптимизацию материально-правовых норм и процессуального регулирования деятельности субъектов административной юрисдикции, применяющих к иностранцам и апатридам меры административного принуждения в связи с совершением ими административных правонарушений.

Цель диссертационного исследования достигается путем решения следующих задач:

сформулировать определение понятия административного принуждения и классифицировать административно-принудительные меры, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства;

определить место мер административного принуждения, применяемых на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в структуре административно-принудительных мер;

охарактеризовать с материально-правовых позиций административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации;

выявить специфику материально-правового и процессуального регулирования мер административного принуждения, применяемых на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, по административно-деликтному и иному законодательству республик ближнего зарубежья;

раскрыть понятие и нормативно-правовую основу производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства;

установить особенности производства по делам об административных правонарушениях, могущих повлечь административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации;

обобщить общетеоретические вопросы и практические проблемы применения процедуры административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации;

уточнить понятие «помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства», подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации;

выявить правовую основу и особенности процедуры помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации;

сформулировать и обосновать предложения и рекомендации по изменению и дополнению действующего российского административно-деликтного и иного законодательства, направленные на совершенствование производства по применению имеющих деликтную основу мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Методологическую основу диссертации составляют общенаучные и частнонаучные методы познания (формально-логический, системно-структурный, сравнительно-правовой, технико-юридический и иные), присущие юридической науке, применение которых в совокупности позволило решить поставленные задачи.

С помощью формально-логического метода сформулирован ряд дефиниций, используемых в отношении производства по применению имеющих деликтную основу мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства; осуществлен анализ действующего законодательства с позиций совершенствования существующей процедуры привлечения иностранцев и апатридов к административной ответственности и исполнения административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Использование системно-структурного метода позволило определить место мер административного принуждения, применяемых на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в структуре мер административного принуждения. Сравнительно-правовой метод применен для сопоставления российского законодательства в данной сфере отношений и законодательства государств ближнего зарубежья.

Теоретическая основа исследования. Особенности материально-правового регулирования и производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства рассматривались с учетом достижений таких отраслей юридической науки, как общая теория государства и права с использованием современных достижений наук конституционного и административного права.

При изучении вопросов административного принуждения, а также в целом административного права и процесса диссертант опирался на труды ученых-административистов: А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, И.А. Галагана, М.И. Еропкина, А.И. Каплунова, И.Ш. Килясханова, В.Р. Кисина, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, А.П. Коренева, И.В. Максимова, В.М. Манохина, И.В. Пановой, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова, О.С. Рогачевой, В.Г. Розенфельда, Б.В. Россинского, А.Ю. Соколова, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, В.А. Тюрина, А.В. Филатовой, С.Е. Чаннова, А.П. Шергина, Ц.А. Ямпольской и др.

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, регулирующие отдельные вопросы процедуры применения административно-принудительных мер в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, а также законодательные и иные нормативно-правовые акты государств ближнего зарубежья по состоянию на 15 апреля 2016 г.

Эмпирической базой исследования послужили статистические данные Министерства внутренних дел, Федеральной службы государственной

статистики, Федеральной миграционной службы¹, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, материалы судебной практики, отражающие проблемы применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, а также Европейского Суда по правам человека.

Научная новизна работы определяется совокупностью поставленных в ней задач и состоит в том, что на основе анализа административно-деликтного и иного законодательства автором было проведено комплексное исследование материально-правовых вопросов и процедурных проблем применения имеющих деликтную основу мер административно-правового принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства с подготовкой предложений, связанных с совершенствованием федерального законодательства.

Диссертационное исследование содержит решение научной задачи, которая заключается в комплексном исследовании материально-правовых основ и определении процессуального механизма применения мер административного принуждения к иностранцам и апатридам, выработке направлений разрешения проблемных вопросов и практических рекомендаций.

На защиту выносятся следующие новые положения и положения, наиболее важные элементы новизны которых заключаются в следующем:

1. В целях определения места административно-принудительных мер, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в общей структуре мер административного принуждения предложена авторская классификация их по основаниям и непосредственной цели использования: 1) применяемые исключительно на не деликтной основе (административно-предупредительные меры, применяемые в силу государственных нужд; кон-

¹ Упразднена Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

трольно-предупредительные меры); 2) применяемые исключительно на деликтной основе (меры административного пресечения; административные наказания); 3) носящие смешанный характер (административно-восстановительные меры; процессуально-обеспечительные меры административного принуждения).

2. Обосновано, что процедура установления личности иностранных граждан и лиц без гражданства, привлекаемых к административной ответственности, является процессуальным действием, которое может потребовать значительных временных затрат и проведения административного расследования. В законе должна быть четко установлена допустимость возбуждения дела об административном правонарушении и проведения административного расследования по факту его совершения, то есть в отношении неизвестного лица или субъекта, личность которого не установлена. Необходимо дополнить правило о продлении срока административного расследования, основываясь на предельном трехмесячном сроке проведения процедуры установления личности иностранного гражданина, определенном в нормах законодательства о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации. Соответствующие предложения сформулированы в работе.

3. Аргументирована целесообразность применения как процессуально-обеспечительной меры помещения иностранных граждан в специальные учреждения до рассмотрения дела об административном правонарушении в целях установления личности при наличии у иностранных граждан или лиц без гражданства несовершеннолетних детей. При этом срок содержания в специальных учреждениях иностранных граждан или лиц без гражданства, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, не должен превышать 48 часов. Таким образом, предельный срок содержания в данных учреждениях будет приведен в соответствие с предельным сроком административного задержания.

4. Сформулирована дефиниция «помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административ-

ному выдворению за пределы Российской Федерации» — это мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применение которой возложено на должностных лиц органов, уполномоченных на осуществление функций по принудительному исполнению соответствующих документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов либо пограничных органов в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа, заключающаяся в ограничении свободы иностранных граждан или лиц без гражданства и содержании их в специально отведенных помещениях пограничных органов либо в специальных учреждениях органов внутренних дел.

5. Обосновано, что подзаконное регулирование содержания в специальных учреждениях иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, не соответствует требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Основные элементы правовой характеристики рассматриваемой меры следует отразить в КоАП РФ, а ее детальная регламентация с установлением порядка содержания административно выдворяемых в специальных учреждениях (помещениях) должна содержаться в предлагаемом к принятию федеральном законе «О порядке и условиях содержания в специальных учреждениях (помещениях) иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

6. Сформулирован вывод о необходимости наделения судей исключительной компетенцией по принятию решения о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения. При этом следует установить правило о том, что должностное лицо пограничного органа, вынесшее постановление о принудительном выдворении,

при необходимости помещения выдворяемого в специально отведенное для этого помещение пограничного органа немедленно после вынесения постановления направляет заявление о применении данной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях со всеми материалами дела в районный суд по месту нахождения пограничного органа.

7. В целях недопущения необоснованного ограничения прав иностранных граждан и лиц без гражданства на свободу и личную неприкосновенность целесообразно законодательно определить для административно выдворяемых срок содержания в специальном учреждении, который не должен превышать двух месяцев.

8. Выявлено, что личный досмотр, применяемый в соответствии с нормами законодательства о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации, имеет ряд характерных признаков меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, что требует подчинения субъектов, ее проводящих, правилам, установленным в КоАП РФ, с составлением соответствующих процессуальных документов. В связи с этим целесообразно установить возможность проведения личного досмотра и досмотра вещей лиц, помещаемых в учреждения для административно выдворяемых, непосредственно в КоАП РФ. Детальное содержание данного предложения содержится в тексте диссертации.

Теоретическая и практическая значимость диссертации определяется актуальностью и новизной поднятых в ней проблем и предлагаемых для их устранения решений.

Выводы и теоретические положения, содержащиеся в работе, могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях по вопросам установления и применения административной ответственности к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Предложения по совершенствованию российского законодательства в сфере административной ответственности иностранцев и апатридов, носящие практический характер, могут быть при-

няты во внимание в нормотворческой деятельности, а также в правоприменительной практике.

Авторские выводы и предложения можно использовать при подготовке учебной и учебно-методической литературы по административному праву, а также в процессе преподавания учебных дисциплин «Административное право», «Административно-процессуальное право» и «Административная ответственность» в профильных образовательных организациях высшего образования.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования обусловлены актуальностью, методологией, сформулированной целью и решенными задачами, точно определенными объектом и предметом исследования, широким спектром использованных библиографических источников, эмпирической базой. Основные наиболее значимые положения административно-правовой теории, касающиеся производства по делам о применении к иностранным гражданам и лицам без гражданства мер административного принуждения в связи с совершением ими административных правонарушений, комплексно исследованы и критически оценены с позиции соответствия их положениям правовой теории, законодательства и правоприменительной практики.

Апробация результатов исследования осуществлялась в следующих формах:

обсуждение и одобрение диссертации на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

опубликование научных работ по теме диссертации в периодических изданиях, в том числе в российских рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки РФ;

участие в международных научно-практических конференциях различного уровня: I Ежегодной международной заочной научно-практической конференции «Социально-гуманитарные и юридические науки: современные

тренды в изменяющемся мире: исследовательские итоги 2012 года» (г. Краснодар, 20 декабря 2012 г.); III Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (г. Уфа, 8 февраля 2013 г.); Международной заочной научно-практической конференции «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 18 ноября 2014 г.); Второй ежегодной Международной научно-практической конференции «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 1 ноября 2015 г.).

Структура диссертации обусловлена поставленной проблематикой, исследуемым объектом, предметом, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫХ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ И ЛИЦАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В СВЯЗИ С СОВЕРШЕНИЕМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

1.1. Понятие и виды мер административного принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства предполагает возможность применения к ним в установленных законом ситуациях мер административного принуждения так же, как и в отношении граждан Российской Федерации. Особенность их административной правосубъектности заключается в возможности применения к ним специальных административно-принудительных мер, обуславливающих невозможность дальнейшего их нахождения на территории Российской Федерации, и некоторых других мер, не применяемых к гражданам России.

Проблемы, связанные с реализацией иностранными гражданами и лицами без гражданства своих прав и выполнением обязанностей, применением к ним мер административного принуждения, являются одними из наиболее актуальных в правоприменительной деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, обеспечивающих реализацию миграционной политики Российской Федерации. Несмотря на конкретные действия законодателя, которые призваны оптимизировать нормативно-правовое регулирование в данной сфере, в том числе установление в качестве самостоятельной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях помещение в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, по-прежнему у правоприменителя возникают вопросы, свя-

занные с практической реализацией соответствующих норм. Этим обуславливается необходимость дальнейшего совершенствования законодательства. При этом в большей степени законодателю следует обратить внимание не столько на материально-правовые нормы, сколько на процессуальные. Если отсутствует надлежащим образом проработанный механизм реализации материальных норм, то это существенным образом затрудняет и даже приводит к невозможности их применения. С другой стороны, надлежащее процессуальное регулирование мер административного принуждения, которые применяются в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, призвано установить такой порядок действий уполномоченных органов публичной власти и их должностных лиц, которым не нарушались бы права, свободы и законные интересы названных субъектов в рамках процедуры реализации данных мер. К сожалению, текущее состояние законодательного регулирования в рассматриваемой сфере этого должным образом не обеспечивает.

Административное принуждение представляет собой одну из разновидностей принуждения по административному праву (наряду с дисциплинарным) и заключается в проведении воли властвующего субъекта (органа исполнительной или судебной власти) в деятельность и поведение не находящегося в организационном подчинении подвластного объекта помимо его воли посредством применения установленных законом мер морального, материального, физического или организационного характера¹.

Данный вид принуждения следует рассматривать и как административно-правовой институт, образуемый обширной группой административно-правовых норм, регламентирующих основания и порядок применения административно-принудительных мер. Характерной чертой данного института является единая локализация материальных и процессуальных норм, содержащихся применительно к конкретным мерам преимущественно в одном

¹ См., например: Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересм. М., 2010. С. 424–426; Административное право России. Общая часть: учебник / под ред. С.А. Старостина. М., 2010. С. 257–260; Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2011. С. 296–298.

нормативном акте. Материальные нормы устанавливают юридические свойства соответствующих мер, их содержание, определяют характер воздействия на подвластных объектов и основания их применения. Процессуальные нормы, в свою очередь, указывают на порядок их осуществления, определяя, какие действия должны совершить властвующие субъекты с тем, чтобы соответствующие материальные нормы получили должную реализацию.

Характер нормы права и видовая принадлежность самой меры административного принуждения в совокупности являются основополагающими при нормативном закреплении административно-принудительных мер, которые применительно к тематике настоящего исследования следует классифицировать по следующим основаниям:

1. По признаку субъектов, в отношении которых они применяются. По названному основанию они делятся на меры административного принуждения, применяемые в отношении:

- 1) физических лиц;
- 2) юридических лиц.

Административно-принудительные меры, которым подвергаются юридические лица, не представляют интереса для настоящего исследования. Меры административного принуждения, применяемые в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства как к разновидностям физических лиц, в свою очередь можно подразделить на следующие виды:

а) меры, совпадающие с теми, которые применяются к гражданам Российской Федерации. Абсолютное большинство административно-принудительных мер носит единый для всех физических лиц характер, что обусловлено конституционным установлением общего правила о равенстве правового статуса граждан Российской Федерации и иностранных граждан. Меры административного предупреждения, пресечения, наказания, восстановления и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства, применяемые к иностранцам и апатридам, преимущественно равнозначны тем, которым подвер-

гаются и граждане Российской Федерации, в связи с чем их правовая характеристика не представляет интереса для нашего исследования;

б) меры административного принуждения, которые применяются в отношении исключительно иностранных граждан и лиц без гражданства. Они направлены на принудительное прекращение пребывания или проживания этих лиц на территории Российской Федерации и обеспечение такого прекращения. В их числе необходимо назвать административное выдворение, депортацию, реадмиссию и помещение в специальное учреждение для лиц, подлежащих административному выдворению, депортации и реадмиссии;

в) меры, терминологически и содержательно совпадающие с мерами административного принуждения, применяемыми к гражданам Российской Федерации. В связи с тем, что они являются мерами второго порядка по отношению к мере обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в форме помещения в специальные учреждения иностранных граждан и апатридов, у них имеется специфическое основание применения — необходимость надлежащей реализации названной обеспечительной меры. К мерам второго порядка относятся личный досмотр и так называемая «доставка» (ст. 35.3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2015 г.)¹). При исследовании вопроса о процедуре помещения в специальное учреждение для выдворяемых в настоящей диссертации будут сформулированы и обоснованы предложения о включении содержательной характеристики названного вида досмотра в правила, устанавливающие порядок реализации такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как досмотр (личный и вещей), а доставки — в правила о препровождении в указанные учреждения.

Разновидностью физических лиц в зависимости от принадлежности к гражданству Российской Федерации определяются особенности не только материально-правового регулирования, но и производства по применению

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 58, 85, 86.

соответствующих мер административного принуждения. Это влияет как на набор применяемых мер административного принуждения, что составляет материально-правовой аспект, так и на процедуру применения тех мер, которые являются общими для граждан Российской Федерации и лиц, не обладающих гражданством Российской Федерации. В частности, в нормах гл. 32 КоАП РФ определяется порядок исполнения постановлений об отдельных административных наказаниях, включая его особенности в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. В соответствии с ч. 1.1 ст. 32.2 КоАП РФ административный штраф, назначенный иностранному гражданину или лицу без гражданства одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации, должен быть уплачен не позднее следующего дня после дня вступления в законную силу соответствующего постановления по делу об административном правонарушении. В ч. 1.2 ст. 32.2 КоАП РФ определена особенность исполнения постановления о наложении административного штрафа, который назначен за совершение отдельных административных правонарушений в сфере транспортных перевозок, состоящая в том, что он должен быть уплачен до выезда принадлежащего иностранному перевозчику транспортного средства, на котором совершено административное правонарушение, с территории Российской Федерации, но не позднее шестидесятидневного срока со дня вступления в законную силу постановления. Субъектами соответствующих административных правонарушений, как правило, являются водители — иностранные граждане. Цель установления подобных правил состоит в исключении возможности выезда иностранца за пределы Российской Федерации без уплаты административного штрафа. По другим административным наказаниям законодателем не предусмотрены особенности процедуры их исполнения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, что не исключает вероятности их появления в будущем.

II. *В зависимости от характера и специфики правоограничений.* Исходя из этого критерия, меры административного принуждения подразделяются на меры следующих видов:

- 1) психического;
- 2) физического;
- 3) имущественного;
- 4) организационного правоограничения¹.

Все ранее названные специфические меры, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства, носят характер физического правоограничения, поскольку стесняют их свободу и личную неприкосновенность.

III. *В зависимости от субъектов, уполномоченных применять меры административного принуждения.* На этом основании в теории административного права выделяются следующие меры:

- 1) в отношении которых законодателем предусмотрена возможность внесудебного применения;
- 2) применяющиеся только в судебном порядке².

Внесудебное применение не означает обязательное осуществление их органами исполнительной власти. Законодатель предоставляет право разнообразным субъектам применять ряд административно-принудительных мер (коллегиальным субъектам административной юрисдикции — комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав и административным комиссиям; отдельным государственным учреждениям, подведомственным органам исполнительной власти; Центральному Банку Российской Федерации; инспекторам Счетной палаты Российской Федерации).

Вместе с тем большая часть административно-принудительных мер относится к первой группе, в то время как во вторую входят только некоторые меры административной ответственности (конфискация орудия совершения

¹ См.: Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляр И.А. Административное принуждение в России: учебное пособие. Н. Новгород, 2002. С. 31.

² См.: Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 5-е изд., пересм. М., 2016. С. 389–390.

или предмета административного правонарушения, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, дисквалификация, обязательные работы, административный запрет на посещение официальных спортивных мероприятий в дни их проведения), административно-обеспечительные меры по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 15 февраля 2016 г.) (далее — КАС РФ)¹, а также принудительные меры, санкционируемые судом по данному закону (установление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; принудительное лечение больных туберкулезом и психически больных). Кроме того, в законодательстве предусмотрен ряд мер, которые могут применяться как судом, так и несудебными органами. В их числе ряд административных наказаний (предупреждение, административный штраф и другие), а также некоторые меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Касательно мер, которые могут применяться исключительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства, то в отношении административного выдворения за пределы Российской Федерации как вида административного наказания не предусмотрен исключительно судебный порядок; законодательно предполагается его назначение и пограничными органами ФСБ России, несмотря на то что посредством его реализации существенно ограничивается право названных субъектов на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации. Мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде помещения в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению, применяется не только в судебном порядке, но и пограничными органами ФСБ России, что нами подвергнуто критике в соответствующем параграфе настоящей работы. Иные меры в виде депортации и реадмиссии осуществляются только в несудебном

¹ См.: СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2016. № 7. Ст. 906.

дебном порядке — органами внутренних дел. В то же время для обеспечительной меры в виде помещения в специальные учреждения депортируемых или реадмиссируемых лиц предусмотрен как несудебный, так и судебный порядок. Последний урегулирован в гл. 28 КАС РФ.

IV. В зависимости от фактических оснований применения. По данному классификационному критерию меры административного принуждения целесообразно подразделять на следующие виды:

- 1) применяемые исключительно на не деликтной основе;
- 2) применяемые исключительно на деликтной основе;
- 3) носящие смешанный характер.

Как известно, меры административного принуждения в отличие от мер уголовного и дисциплинарного принуждения могут применяться не только в связи с правонарушениями, но и для достижения иных, позитивно значимых целей, то есть они могут иметь не деликтное основание их применения, что требует особой осмотрительности со стороны субъектов охраны правопорядка, поскольку указанные меры реализуются в отношении законопослушных граждан. Для более детального их подразделения имеют значение способ обеспечения правопорядка и их целевое предназначение.

Разработка четкой классификации мер административного принуждения по названным основаниям, которая в наибольшей степени соответствовала бы современной правовой действительности, служит необходимым условием тщательного изучения административно-принудительных мер, дальнейшего совершенствования законодательства, более эффективного их применения, в том числе и к иностранным гражданам.

По признаку способа обеспечения правопорядка и целевого назначения изначально в советском административном праве все меры административного принуждения были разделены на две группы. К одной относились ад-

министративные взыскания, а в другую входили иные меры административного принуждения¹.

М.И. Еропкин предложил первую трехзвенную классификацию, согласно которой все меры административного принуждения были классифицированы следующим образом: 1) административно-предупредительные меры; 2) меры административного пресечения; 3) административные взыскания².

Подобная классификация нашла широкую поддержку в научной литературе³. Иной вариант трехзвенной классификации разработал Д.Н. Бахрах, выделивший следующие меры:

- 1) административного пресечения;
- 2) административно-восстановительные;
- 3) административные взыскания⁴.

В соответствии с данной классификацией впервые административно-восстановительные меры были обособлены в общем числе мер административного принуждения. Главной целью применения указанных мер, согласно мнению Д.Н. Бахраха, должно являться возмещение причиненного ущерба, восстановление прежнего положения вещей. Идея выделения административно-восстановительных мер, в качестве самостоятельной группы, была заимствована некоторыми исследователями при построении собственных

¹ См.: *Власов В.А., Евтихийев И.И., Студеникин С.С.* Советское административное право. М., 1950. С. 173–191; *Ямпольская Ц.А.* Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. С. 65; *Петров Г.И.* Советское административное право. Часть общая: учебное пособие. Л., 1960. С. 146–148.

² См.: *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 119.

³ См., например: *Игитов В.И.* Административно-правовые и общественные меры воздействия в области охраны советского общественного порядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965. С. 7; *Попов Л.Л., Шергин А.П.* Классификация мер административного принуждения // *Правоведение*. 1970. № 5. С. 40–49; *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 92; *Советское административное право: учебник / под ред. П.Т. Василенкова*. М., 1990. С. 173; *Алехин А.П., Кармолицкий, А.А. Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: учебник. М., 1996. С. 264; *Овсянко Д.М.* Административное право: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 146.

⁴ См.: *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность / отв. ред. А.В. Рыбин. Пермь, 1966. С. 77–79.

классификаций мер административного принуждения¹. С этого времени появляется многочисленные четырех- и пятизвенные классификации, в состав которых авторы включают крайне разнообразный набор групп мер административного принуждения.

Так, согласно пятизвенной классификации мер административного принуждения, которая была предложена В.М. Манохиным², и в сущности подержанная Н.М. Кониным³, меры административного принуждения группируются исходя из основания и непосредственной цели применения следующим образом: меры административного принуждения, которые назначаются за совершение административного правонарушения и четко определенные законодателем как меры административной ответственности (административные наказания); и иные меры административного принуждения, которые применяются при отсутствии правонарушения либо в связи с правонарушением, включающие меры административного принуждения, применяемые в силу государственных нужд, контрольно-предупредительные меры, меры пресечения административных правонарушений и административно-восстановительные меры.

Представляет интерес позиция А.Ю. Соколова, которым в структуру мер административного принуждения были включены меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, потому как у них имеются собственные цели применения, и разделены по основаниям применения на меры, применяемые на не деликтной основе, и на меры, применяемые на деликтной основе. В рамках данного деления мер административного принуждения вычленяется ряд их разновидностей. Вне связи с правонаруше-

¹ Розенфельд В.Г., Старилов Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: учебное пособие. Воронеж, 1993. С. 18–19; Дихтиевский П.В. Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 231–243; Тюрин В.А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 31.

² См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2003. С. 167–168.

³ См.: Конин Н.М. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 155–157.

ниями осуществляются только административно-предупредительные меры, которые могут носить контрольно-предупредительный характер либо применяться для обеспечения государственных нужд. Связь же с правонарушениями обуславливает деление данных мер на административно-пресекательные, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административные наказания и административно-восстановительные меры¹.

Что касается административно-предупредительных мер, то, как правило, в отношении иностранных граждан и апатридов применяются меры, аналогичные установленным для граждан Российской Федерации. В то же время, рассматривая контрольно-предупредительные меры, можно обнаружить, что законодательно предусмотрены случаи усиления внимания к иностранным гражданам в рамках разрешительной деятельности государства для обеспечения целей государственной безопасности. Так, они могут не допускаться на отдельные территории, перечень которых установлен Правительством Российской Федерации², без специального разрешения³.

По остальным мерам предложенная А.Ю. Соколовым структура административного принуждения представляется нам логичной, однако считаем целесообразным внести в нее некоторые коррективы. Обусловлены они, во-первых, вступлением в силу КАС РФ, гл. 11 которого регулирует применение ряда процессуально-обеспечительных мер административного принуждения (предупреждение, удаление из зала судебного заседания, привод, судебный штраф и другие) и наличием в законодательстве, регулирующем вопросы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации, новой, ранее неизвестной меры административного принуждения в виде помещения

¹ См.: *Соколов А.Ю.* Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Саратов, 2012. С. 50–51.

² См.: Постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» (в ред. от 14 июля 2006 г.) // СЗ РФ. 2002. № 41. Ст. 3995; 2006. N 30. Ст. 3391.

³ См. ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

в специальное учреждение иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или реадмиссии.

Отметим, что специфика мер административного принуждения, применяемых в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, нашла отражение в федеральном законодательстве о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации, нормами которого предусмотрены меры, основания и процессуальные особенности применения которых обуславливают постановку вопроса об их принадлежности к той или иной разновидности административного принуждения. В ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» регламентировано применение таких мер, как депортация и передача иностранного гражданина другому государству по договору о реадмиссии. Подчеркнем наличие одновременного регулирования вопросов применения административного наказания в виде административного выдворения как в названном Законе, так и в КоАП РФ. Нормативно установлены и меры административного принуждения, обеспечивающие реализацию вышеназванных мер. Их общая особенность состоит в том, что, несмотря на различные фактические основания их применения, процедуры их исполнения и правовые последствия их назначения во многом идентичны.

Процессуальное обеспечение реализации депортации и административного выдворения, а также реадмиссии, тем не менее, имеют сходство. В первую очередь следует обратить внимание на такую процессуальную меру, как помещение иностранного гражданина в специальное учреждение. Законодатель допускает терминологическое единство, регулируя применение данной меры для обеспечения реализации трех вышеназванных мер административного принуждения. Как указано в ч. 1 ст. 35.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», содержание иностранных граждан в специальных учреждениях предусматривает ограничение свободы передвижения помещенных в них иностранных граждан, исключаящее возможность самовольного оставления указанных

учреждений, в целях обеспечения исполнения принятых в соответствии с КоАП РФ и данным законом постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, решения о депортации либо решения о передаче иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии или решения о приеме Российской Федерацией иностранного гражданина, передаваемого иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии. Однако для достижения целей административной ответственности помещение в специальное учреждение обозначается как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В то же время отсутствует классификационное обозначение данной меры в отношении реализации депортации и реадмиссии. Видимо, это связано с тем, что законодательство о правовом положении иностранных граждан не изобилует примерами подобных мер, чтобы объединять их в классификационные группы. Тем не менее, помещение в специальное учреждение в любом случае носит процессуально-обеспечительный характер.

Аналогичный характер носят меры процессуального принуждения по гл. 11 КАС РФ. Эти обстоятельства обуславливают целесообразность выделения в структуре мер административного принуждения единой группы процессуально-обеспечительных мер, включающей в себя нижеуказанные меры:

- а) обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- б) процессуального принуждения по гл. 11 КАС РФ;
- в) обеспечения депортации и реадмиссии иностранных граждан и апатридов по законодательству о правовом положении иностранных граждан, то есть содержание в специальном учреждении.

Несмотря на общую направленность цели их применения — процессуальное обеспечение соответствующего производства, эти меры в целом носят

смешанный характер, поскольку у мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях имеется деликтная основа, а остальные применяются вне связи с административными правонарушениями.

Необходимо отметить наличие общих проблем законодательного регулирования процедуры реализации помещения в специальные учреждения и содержания в них. Законодатель не может определиться со сроками содержания. Административно выдворяемые и депортируемые находятся в них до выдворения или депортации. Это означает отсутствие каких-либо конкретных сроков, что подчас обуславливает содержание иностранных граждан и лиц без гражданства в течение длительного периода времени. Единственное четко выраженное ограничение законодателем установлено для содержания в данном учреждении для обеспечения депортации. Помещение иностранного гражданина, подлежащего депортации, в специальное учреждение на срок, не превышающий сорока восьми часов, осуществляется органами внутренних дел. В то же время, если помещение депортируемого в специальное учреждение осуществляется на основании решения суда, то содержание в нем никакими сроками не ограничено. Что касается административно выдворяемых, то фактически они могут находиться в специальном учреждении до истечения двухлетнего срока давности исполнения постановления административного наказания (ст. 31.9 КоАП РФ). Возникает вопрос о соответствии подобных установлений ст. 22 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому свободу и личную неприкосновенность. Данное право является неотчуждаемым правом каждого человека, принадлежащим ему вне зависимости от наличия у него гражданства Российской Федерации, то есть оно должно обеспечиваться и для иностранных граждан, и лиц без гражданства.

Конституционным Судом Российской Федерации в 1998 г. уже рассматривался вопрос о конституционности задержания на неопределенный срок иностранных граждан применительно к ст. 31 Закона «О правовом положении иностранных граждан в СССР», действовавшего до 2002 года. В своем Постановлении Конституционный Суд РФ указал, что положение о задержа-

нии лица на срок до выдворения, не должно рассматриваться как основание для задержания лица на неопределенный срок даже тогда, когда решение вопроса о выдворении лица без гражданства может затянуться в силу того, что ни одно государство не соглашается принять данное лицо. В противном случае задержание как необходимая мера по обеспечению выполнения решения о выдворении превратилась бы в самостоятельный вид наказания, не предусмотренный законодательством РФ и противоречащий нормам Конституции РФ¹. Тем не менее, существующие до настоящего времени организационные проблемы, сопровождающие процедуру административного выдворения и депортации, не позволяют законодателю определить промежуток времени, который, с одной стороны, обеспечивал бы высылку иностранных граждан или апатридов за пределы Российской Федерации, а с другой, не умалял бы конституционных гарантий свободы и личной неприкосновенности данных лиц. Названные и иные проблемы правового регулирования, связанные с вопросами применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства диктуют необходимость законодательного решения в целях реализации миграционной политики Российской Федерации в соответствии с интересами общества и государства.

Применяемые к иностранцам и апатридам депортация и реадмиссия требуют также их отнесения к какой-либо классификационной группе. В этой связи следует привести точку зрения И.В. Максимова, который рассматривает депортацию в качестве административно-восстановительной меры, поскольку посредством ее применения восстанавливается положение, предписываемое конституционно, то есть лицо, у которого отсутствуют законные основания пребывать на территории Российской Федерации, принудительно удаляется за ее пределы². Однако традиционно административно-восстановительные меры рассматриваются как имеющие целью восстановить

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 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 Дашпи Гафура» // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

² См.: *Максимов И.В.* Административные наказания. М., 2009. С. 399.

правовое положение, существовавшее до совершения административного правонарушения. Например, ст. 4.7 КоАП РФ предусматривается возможность возмещения в судебном порядке имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением, если между потерпевшим и лицом, в отношении которого ведется производство по делу, отсутствует спор. В случае же с депортацией и реадмиссией административное правонарушение отсутствует. Признавать меры в качестве административно-восстановительных нужно не только тогда, когда их применение следует за правонарушением, но и в других случаях, когда восстанавливается порядок в той или иной сфере государственного управления в отсутствие административных правонарушений.

Таким образом, административно-восстановительные меры носят смешанный характер, так как могут применяться как в связи, так и не в связи с административными правонарушениями. Разумеется, речь идет о разных административно-восстановительных мерах. По каждой из них законодателем предусмотрена своя собственная цель применения.

В итоге в структуре мер административного принуждения по основаниям и непосредственной цели применения можно выделить следующие меры:

1) *применяемые исключительно на не деликтной основе*: а) административно-предупредительные меры, применяемые в силу государственных нужд; б) контрольно-предупредительные;

2) *применяемые исключительно на деликтной основе*: а) меры административного пресечения; б) административные наказания;

3) *носящие смешанный характер*: а) административно-восстановительные; б) процессуально-обеспечительные меры административного принуждения.

Заявленная тема исследования предполагает анализ тех применяемых к иностранцам и апатридам мер административного принуждения, которые связаны с совершением административных правонарушений. Однако их глубокое исследование в настоящей работе нецелесообразно, поскольку большая часть из них совпадает с теми, которые применяются к гражданам Россий-

ской Федерации, ввиду чего нами рассматриваются только специфические меры, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с совершением ими административных правонарушений. К ним относятся административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — помещение в специальное учреждение иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации и сопутствующие ей меры второго порядка (личный досмотр, доставка в специальное учреждение). Из названных мер материально-правовую характеристику (наряду с процессуальной) имеет только административное выдворение, что обуславливает логику дальнейшего исследования заявленной темы.

1.2. Материально-правовая характеристика административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства как вида административного наказания

В качестве важнейших направлений государственной миграционной политики Президент РФ рассматривает модернизацию правовой базы противодействия незаконной миграции, совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства РФ, а также обеспечение органами государственной власти надлежащего функционирования специальных учреждений, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, как утверждено в акте стратегического планирования — Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹. Как и любой документ стратегического планирования, данная Концепция определяет деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и

¹ Утверждена Президентом РФ 13 июня 2012 г. // Ваше право. Миграция. 2012. № 13.

программированию соответствующей сферы государственного управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации¹.

В отечественной административно-правовой литературе выделяется термин «миграционная безопасность», которая рассматривается как составная часть национальной безопасности и представляет собой государственно-правовой институт, включающий комплекс механизмов и структур по обеспечению и защите основ легальной миграции, прав и свобод человека, устойчивого миграционного порядка². Одним из таких механизмов является механизм нормативно-правового регулирования и реализации специфических мер административного принуждения, которые применяются в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, включая административное выдворение за пределы Российской Федерации. Рассматриваемое административное наказание, впрочем, как и депортация, является одним из инструментов селективной миграционной политики, предполагающей организацию миграционных процессов таким образом, чтобы обеспечить пребывание и проживание на территории Российской Федерации только тех иностранных граждан и апатридов, которые соответствуют определенным критериям и соблюдают специальный правовой режим пребывания их в России³. В литературе отмечается, что для совершенствования миграционной политики и реализации положений, содержащихся в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, требуется модернизировать нормативно-правовую основу применения административного выдворения и создать надлежащую инфраструктуру для его осуществления⁴.

¹ См. ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378; www.pravo.god.ru (04.07.2016 г.).

² См.: *Степанов А.В.* Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации: понятие, содержание, направления противодействия // *Административное право и процесс*. 2013. № 8. С. 21.

³ См.: *Юрков А.Л.* К вопросу о целях осуществления иммиграционного контроля // *Журнал российского права*. 2007. № 5. С. 129–130.

⁴ См.: *Айрапетян С.В.* Административно-правовые проблемы незаконной миграции // *Административное право и процесс*. 2013. № 8. С. 77.

Кроме того, в целях усовершенствования миграционной политики осуществляется оптимизация структуры органов федеральной исполнительной власти. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»¹ была упразднена Федеральная миграционная служба с передачей ее функций и полномочий Министерству внутренних дел РФ и образованием в структуре его центрального аппарата Главного управления по вопросам миграции.

Иностранные граждане и лица без гражданства ввиду возможности применения к ним специфического административного наказания рассматриваются в качестве особых субъектов административной ответственности. Как утверждает в литературе по административному праву, особый статус имеют те субъекты, которые привлекаются к административной ответственности с какими-либо особенностями, в том числе со спецификой административного наказания². Отдельную группу иностранных граждан составляют сотрудники дипломатических представительств и консульств иностранных государств на территории Российской Федерации, обладающие иммунитетом к административной юрисдикции Российского государства. В научной литературе часто встречается такой термин, как административно-деликтный иммунитет³, которым обладают указанные лица, а также некоторые другие субъекты (должностные лица, выполняющие определенные государственные функции, — судьи, депутаты, сотрудники Следственного комитета РФ, прокуроры и иные), к которым меры административной ответственности и обес-

¹ См.: СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

² См.: *Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е.* Административная ответственность: учебно-практическое пособие. М., 2010. С. 42.

³ См.: *Поддубный А.О.* Административно-деликтные иммунитеты // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 67–75; *Бояришинова А.К.* Виды административно-деликтных иммунитетов и их правовая характеристика // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2010. № 1 С. 201–205; *Цуканов Н.Н., Барабаш С.А.* Административно-деликтные иммунитеты в деятельности полиции // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2012. № 2. С. 33–40.

печения производства по делу об административном правонарушении разрешено применять только при наличии особых условий и в особом порядке. Поскольку иностранные послы и консулы имеют подобный иммунитет, к ним административное выдворение не применяется. Согласно ч. 1 ст. 31 и ч. 1 ст. 37 Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г.¹ дипломатические агенты (главы иностранных дипломатических представительств; члены персонала представительства, имеющие дипломатический ранг, — советники, торговые представители, первые, вторые, третьи секретари посольств, военные, морские и авиационные атташе) и члены их семей пользуются иммунитетом от административной юрисдикции государства пребывания. В отношении консульских должностных лиц и консульских служащих на международно-правовом уровне также установлена невозможность осуществления административной юрисдикции применительно к действиям, совершаемым ими при выполнении консульских функций².

Граждане Российской Федерации не могут быть подвергнуты данному административному наказанию, поскольку это прямо запрещено ч. 1 ст. 61 Конституции РФ, хотя отечественная история знает примеры высылки собственных граждан за границу³. Помимо этого, граждане Российской Федерации согласно ч. 2 ст. 27 Конституции РФ имеют право беспрепятственно в нее возвращаться, что лишает смысла применение данной меры ответственности. Это противоречит также самой природе гражданства как устойчивой правовой связи лица с государством, заключающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Указанное утверждение легло в основу правовой позиции Конституционного Суда РФ, которая нашла отражение в его Постановлении от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности

¹ См.: Ведомости ВС СССР. 1964. № 18. Ст. 221.

² См. ч. 1 ст. 43 Венской конвенции о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLV. М., 1991. С. 124–147.

³ См.: Берлявский Л.Г. Административная высылка деятелей науки и культуры в 1922 г. // Государство и право. 2008. № 2. С. 72–77.

пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации „О гражданстве Российской Федерации” по жалобе гражданина А.В. Смирнова»¹.

Названный запрет вытекает из норм международного права. Он установлен в основополагающих для международно-правового регулирования прав человека актах — в п. 2 ст. 13 Всеобщей декларации прав человека² и п. 1 ст. 3 Протокола № 4 Совета Европы от 16 сентября 1963 г. к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый дополнительный Протокол к ней»³. Кроме того, аналогичное требование содержится в п. 1 ст. 25 Конвенции Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 г. «О правах и основных свободах человека»⁴.

Необходимо отметить, что в законодательном регулировании административного выдворения как вида административного наказания произошло эволюционное изменение в части определения его предназначения, о котором можно судить по санкциям норм Особенной части КоАП РФ. Первоначальная редакция данного Закона содержала требования о применении административного выдворения исключительно за те правонарушения, родовым объектом которых являлись общественные отношения, связанные с защитой Государственной границы Российской Федерации и обеспечением режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации (гл. 18 КоАП РФ). Таким образом, социальное предназначение данного административного наказания сводилось к обеспечению посредством его применения режима Государственной границы и пребывания иностранцев и апатридов в России.

К настоящему времени законодатель переосмыслил карательный потенциал данной меры административной ответственности, что обусловило установление гораздо более широкого круга составов административных право-

¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2579.

² Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1998. 10 дек.

³ См.: СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

⁴ См.: СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.

нарушений, по которым санкция содержит административное выдворение. К таким деяниям относятся незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов; потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ (а также одурманивающих веществ) в общественных местах; пропаганда либо незаконная реклама наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, новых потенциально опасных психоактивных веществ; пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних. Деяния, содержащиеся в данном перечне, характеризуются повышенной степенью общественной вредности, поскольку способствуют развитию процессов социальной дезадаптации граждан, причинению вреда их здоровью, а также общественной нравственности, формированию противоестественных физиологических потребностей. Это обуславливает необходимость ограничения конституционных прав иностранных граждан свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства на территории Российской Федерации в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц.

Виду этого представляется важным вопрос об эффективности административного выдворения как меры административной ответственности и его соразмерности общественной вредности деяния. С одной стороны, наказание должно соответствовать общественной вредности противоправного деяния. В тех случаях, когда строгость административного наказания неадекватна степени общественной вредности правонарушения, права человека подвергаются необоснованному ограничению. С другой стороны, недостаточная репрессивность административных санкций способствует усилению административно-деликтной активности¹, что в итоге также приводит к нарушению прав

¹ См.: *Рогачева О.С.* Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж, 2011. С. 101.

человека. Речь идет о правах граждан, которым соответствующими правонарушениями был причинен прямой или косвенный вред.

В случаях нарушения иностранными гражданами и лицами без гражданства миграционных правил причинение ущерба гражданам Российской Федерации может показаться неочевидным. Вместе с тем такие нарушения влекут причинение существенного вреда в опосредованных формах, в том числе посредством ухудшения ситуации в сфере занятости населения, в сфере осуществления гражданами Российской Федерации предпринимательской деятельности.

Степень карательного воздействия административного выдворения на лицо, привлекаемое к административной ответственности, зависит и от того, какое значение придает своему пребыванию (проживанию) на территории Российской Федерации сам выдворяемый иностранец или апатрид. Очевидным является то, что вынесение постановления о назначении административного штрафа как единственного административного наказания воспринимается иностранным гражданином, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не таким строгим правоограничением, как в случае применения к нему административного выдворения, если целью его нахождения на территории Российской Федерации служит трудовая или предпринимательская деятельность. Поэтому применение административного штрафа, налагаемого на иностранцев и апатридов за административные деликты в сфере миграции, в качестве единственного административного наказания с учетом не самых высоких размеров предусмотренного КоАП РФ административного штрафа вряд ли может рассматриваться как эффективное административно-правовое средство противодействия нарушениям миграционных правил.

Обременительный эффект, возникающий в результате административного выдворения, характеризует данное административное наказание в качестве достаточно суровой, почти исключительной меры административной ответственности иностранцев и апатридов за нарушения различных правил, уста-

новленных нормами административного права¹. Его карательные свойства усиливаются вследствие наличия системной взаимообусловленности ограничиваемого права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории Российской Федерации с прочими связанными с ним правами и свободами, прежде всего, правом на свободу трудовой и предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

С учетом того, что пребывающие на территории Российской Федерации иностранцы и апатриды вступают в различные правоотношения, реализуя тем самым иные права, административным выдворением обуславливается наступление ограничения или полного прекращения многих прав, в том числе право свободно передвигаться и выбирать место пребывания (жительства).

Административное выдворение, с одной стороны, представляет собой единовременный акт, связанный с принудительным перемещением или контролируемым самостоятельным выездом иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации. С другой стороны, карательный эффект данной меры этим не ограничивается, поскольку иным законодательством урегулированы правоограничения, которые обязательно наступают в случае применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства административного выдворения. В то же время в соответствии со ст. 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от 30 декабря 2015 г.)² названным субъектам воспрещается въезжать в Российскую Федерацию в течение пяти лет со дня административного выдворения, а иностранцу или апатриду, в отношении которых неоднократно (два и более раза) выносились постановления об административном выдворении, — в течение десяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации.

¹ См.: Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляр И.А. Указ. раб. С. 160.

² См.: СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 58, 85, 86.

Как полагает А.Н. Чертков, если данные лица были неоднократно подвергнуты административному выдворению из Российской Федерации, имеет смысл законодательного установления пожизненного запрета на въезд в Российскую Федерацию¹. Вряд ли подобное предложение можно поддержать, поскольку следующие за административным выдворением правоограничения так же, как и само административное наказание, должны быть адекватны степени общественной вредности противоправных деяний, а общественная вредность любых административных правонарушений не настолько высока, чтобы полностью исключать возможность въезда на территорию Российской Федерации для иностранцев или апатридов в случае их совершения.

Установление сроков подобных правоограничений не позволяет рассматривать данное наказание как срочное ввиду их урегулированности иным законодательством. В то же время следует согласиться с И.В. Максимовым, полагающим, что, с точки зрения юридической логики и принципа целесообразности, желательно придать этому административному наказанию срочный характер².

Представляется важным наличие такого обстоятельства, при котором согласно п. «г» ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. от 1 мая 2016 г.)³ отклоняются заявления о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации, о приеме в гражданство и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, которые поданы лицами, имеющими ограничения на въезд в Российскую Федерацию, так как в отношении их применялось административное выдворение за пределы Российской Федерации, до истечения установленных сроков ограничения на въезд в Российскую Федерацию. Конечно, относительное большинство иностранных граждан и лиц без гражданства не претендуют на получение гражданства Российской Федера-

¹ См.: Чертков А.Н. Юридическая ответственность как механизм противодействия незаконной миграции в Российскую Федерацию // Право и политика. 2006. № 10. С. 104.

² См.: Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009. С. 399.

³ См.: СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; 2016. № 18. Ст. 2500.

ции, в связи с чем названное ограничение может и не иметь для них значимости. В то же время для тех, кто на это претендует, данное законодательное установление обуславливает существенное ограничение их административно-правового статуса, что опять же служит проявлением наказательного эффекта административного выдворения.

При рассмотрении административного выдворения как меры, применяемой на деликтной основе, следует обратить внимание на схожие по внешним проявлениям меры административного принуждения, но не связанные с совершением административного правонарушения, в целях их отграничения друг от друга. Речь идет о депортации и реадмиссии.

Депортация не является административным наказанием. Как уже говорилось, ее относят к числу принудительных мер административного восстановления, применяемых не в связи с административным правонарушением. Действующее законодательство рассматривает депортацию в качестве принудительного перемещения (высылки) иностранного гражданина и лица без гражданства за пределы Российской Федерации вследствие неисполнения им обязанности выехать за пределы Российской Федерации при утрате законных оснований для дальнейшего пребывания (проживания) на ее территории. Данные основания законодатель не относит к административным правонарушениям. В их числе следует назвать следующие:

а) неисполнение иностранным гражданином обязанности покинуть пределы Российской Федерации при сокращении срока проживания или временного пребывания в Российской Федерации либо если разрешение на временное проживание или вида на жительство аннулировано (п. 3 ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

б) получение иностранным гражданином отказа в признании беженцем или уведомления об утрате статуса беженца, а также о лишении такого статуса; лишение лица статуса беженца или временного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории Российской Федера-

ции (ст. 13 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (в ред. от 22 декабря 2014 г.))¹. По смыслу текста данного Закона выдворение и депортация рассматриваются как синонимичные термины, однако следует иметь в виду, что данный нормативный акт был принят задолго до вступления в силу действующего КоАП РФ и его содержание, несмотря на внесенные изменения, не полностью отражает существующие в настоящее время реалии. Таким образом, речь в нем идет фактически лишь о депортации в современном ее понимании;

в) выявление у иностранных граждан и лиц без гражданства ВИЧ-инфекции (ст. 11 Федерального закона от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (в ред. от 30 декабря 2015 г.))²;

г) принятие полномочным государственным органом решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации (ч. 7 ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»)³. В число таких органов входят МИД России, МВД России, Минобороны России, Минюст России, СВР России, ФСБ России, Росфинмониторинг, Роспотребнадзор и ФМБА России⁴.

Институт нежелательности пребывания можно рассматривать как одно из наиболее эффективных административно-правовых средств реализации

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425; СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. 1). Ст. 7557.

² См.: СЗ РФ. 1995. № 14. Ст. 1212; 2016. № 1 (ч. I). Ст. 58.

³ См.: СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

⁴ См.: 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» (в ред. от 14 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 2003. № 15. Ст. 1369; 2009. № 51. Ст. 6307.

миграционной политики¹. Принятие такого решения не равнозначно депортации, поскольку факт нахождения либо ненахождения иностранца или апатрида на территории Российской Федерации не влияет на его принятие. В качестве фактического основания при принятии решения о нежелательности дальнейшего пребывания в пределах Российской Федерации следует рассматривать наличие реальной угрозы для обороноспособности или безопасности государства, общественного порядка, здоровья населения, исходящей от данных лиц. Депортация в данном случае служит мерой обеспечения исполнения решения о нежелательности пребывания либо проживания иностранца или апатрида в Российской Федерации.

Административное выдворение отличается от депортации не только по кругу оснований, но и по субъектам, применяющим эти меры. Административное выдворение назначается судом и пограничными органами ФСБ России, а депортация — органами внутренних дел. Вместе с тем порядок осуществления депортации в значительной степени схож с процедурой исполнения постановления об административном выдворении.

В научной литературе существует мнение, согласно которому депортация также фактически имеет деликтное основание, поскольку применяется в связи с неисполнением в установленный срок обязанности по выезду из Российской Федерации в случае утраты законных оснований для продолжения нахождения в пределах ее территории. Так, М.А. Абрамов полагает, что основания, влекущие применение к иностранным гражданам и лицам без гражданства депортации, целесообразно сформулировать в виде состава административного правонарушения с введением в КоАП РФ соответствующей статьи. Тем самым понятие «депортация» будет устранено из федерального законодательства².

¹ См.: Лукьянов А.С. Административное выдворение и депортация в системе административно-правовых методов миграционной политики России // Российская юстиция. 2009. № 4. С. 42.

² См.: Абрамов М.А. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: понятие и направления совершенствования его осуществления // Закон и право. 2010. № 4. С. 64.

Данной позиции созвучно мнение А.А. Мнацаканяна, установившего наличие совпадений основных признаков депортации и административного выдворения. Основное различие рассматриваемых мер принуждения проявляется в принятии решения о депортации, которое принимается уполномоченным должностным лицом органа внутренних дел, а об административном выдворении — судьей. Таким образом, данный автор утверждает, что депортация является видом административного наказания, в нарушение требований п. 2 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ установленного не в данном Кодексе, а в иных федеральных законах. Отличие депортации от административного выдворения состоит еще и в том, что назначаемая во внесудебном порядке депортация не подлежит обжалованию. Ввиду нецелесообразности использования двух понятий для обозначения единой процедуры, по его мнению, следует исключить термин «депортация» из федерального законодательства, заменив ее единой мерой административного принуждения, применяемой к иностранным гражданам и лицам без гражданства, — административным выдворением за пределы Российской Федерации как административного наказания, правом назначения которого наделены судьи, а в случаях, которые, как исключения, предусмотрены КоАП РФ, — пограничные органы¹.

Действительно, в некоторых случаях можно говорить о нарушениях со стороны иностранных граждан, однако законодатель намеренно их не определяет в качестве административных правонарушений, поскольку ему безразлична субъективная сторона данных деяний. К тому же речь не всегда идет о нарушениях со стороны иностранного гражданина. Выявление у него ВИЧ-инфекции не свидетельствует о нарушении с его стороны. Тем не менее, депортация применяется. Эта мера рассматривается в качестве особого инструмента государственного принуждения, реализация которого преследует цель обеспечения безопасности и охраны здоровья иных граждан. Смысл законодательных установлений здесь состоит в том, чтобы обеспечить вы-

¹ См.: Мнацаканян А.А. Принудительная высылка иностранных лиц как мера административного принуждения в Российской Федерации и Республике Армения // Вестник Российской правовой академии. 2014. № 3. С. 68.

сылку иностранного гражданина, пребывание которого в государстве создает угрозу всему обществу либо отдельным его членам¹.

Несмотря на формальное наличие фактического основания для применения депортации, не всегда данный инструмент может быть задействован органами государства в отличие от случаев привлечения к административной ответственности, когда за совершение деликта должно последовать наказание. Так, если ВИЧ-инфицированный иностранный гражданин или лицо без гражданства имеет членов семьи (супруга, детей, родителей — граждан Российской Федерации либо иностранных граждан или лиц без гражданства, местом постоянного проживания которых является Российская Федерация) и отсутствуют нарушения ими законодательства РФ о предупреждении распространения ВИЧ-инфекции, то решение о нежелательности их пребывания на территории Российской Федерации не принимается и, соответственно, не применяется депортация².

Иностранные граждане, подлежащие депортации, могут быть переданы Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии. Особенность реадмиссии состоит том, что в отличие от депортации и административного выдворения она может применяться только при наличии соответствующего международного договора. Ю.В. Паукова отмечает, что прием и передачу посредством межгосударственного взаимодействия двумя договаривающимися государствами лиц, незаконно находящихся на территории одного из них, что и образует содержание реадмиссии, можно рассматривать в качестве «дипломатического» способа перемещения их на территорию другого государства. При этом фактором, выгодно отличающим реадмиссию от депортации, по ее мнению, является возможность направления запросов о реадмиссии в отношении лиц, у которых отсутствуют документы, удостоверяющие

¹ См.: Лукьянов А.С. Указ. раб. С. 40.

² См. ч. 3 ст. 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)».

личность, только на основании предположения о гражданской принадлежности, а также направление таких запросов в иностранное государство, с территории которого лицо въехало незаконно, либо государство, в котором лицу, находящемуся на территории Российской Федерации незаконно, разрешено временное или постоянное проживание¹.

Подводя итог, следует отметить, что административное выдворение как мера, применяемая на деликтной основе, является одним из важнейших административно-правовых средств реализации миграционной политики, поскольку, ограничивая право иностранных граждан и лиц без гражданства свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства на территории Российской Федерации, она способствует установлению правового положения, при котором на территории Российского государства могут находиться только те иностранцы и апатриды, которые не допускают нарушений миграционных правил и не совершают ряд иных административных правонарушений. Существуют иные, сходные по форме реализации с административным выдворением, меры административного принуждения, направленные на прекращение нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России (депортация и реадмиссия), однако они применяются на неделиктной основе, в отсутствие административных правонарушений, что отграничивает их от административного выдворения.

В то же время предусмотренный отечественным законодательством перечень мер принудительного удаления иностранцев и апатридов за пределы территории государства не является единственно возможным, о чем свидетельствует опыт законодательного регулирования государств ближнего зарубежья.

1.3. Сравнительно-правовая характеристика мер административного принуждения, применяемых на деликтной основе к иностранным гражданам

¹ См.: Паукова Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 57.

**и лицам без гражданства, по законодательству
Российской Федерации и государств ближнего зарубежья**

Обращение к зарубежному опыту законодательного регулирования материально-правовых и процессуальных аспектов административного принуждения, применяемого к иностранным гражданам и апатридам в связи с совершением ими правонарушений, может иметь существенное значение для реализации целей совершенствования отечественного законодательства в данной сфере. Правовое регулирование соответствующих мер по российскому законодательству в настоящее время не может обеспечить надлежащую организацию деятельности органов МВД России и иных органов по их применению. Недостаточная проработка процедур и различные организационные проблемы обуславливают как затруднения в реализации полномочий данных органов, так и нарушения прав иностранных граждан и лиц без гражданства, которые имеют место при применении мер административного принуждения. В связи с этим практическая реализация соответствующих процедурных норм является одной из наиболее проблемных в административно-политической области государственного управления.

Прежде всего, необходимо обратиться к законодательному опыту тех государств ближнего зарубежья, где данный вопрос получил наибольшую нормативную проработку.

1. *Республика Беларусь.* В первую очередь следует отметить законодательство Республики Беларусь в указанной сфере, где нормы, регулирующие порядок применения мер административного принуждения к иностранцам и апатридам, содержатся в ряде законов и подзаконных нормативно-правовых актов. Для данного государства проблема незаконной миграции имеет определенную остроту, поскольку его географическое положение, открытость границ с Российской Федерацией, территориальное расположение на путях следования с Востока на Запад (в страны Европейского Союза) порождают

незаконные проявления в сфере миграции¹. Данное обстоятельство способствовало опубликованию множества научных и научно-практических работ, темой которых стали вопросы, относящиеся к применению в отношении иностранных граждан и апатридов мер административного принуждения, связанных с невозможностью их дальнейшего пребывания на территории Республики Беларусь².

Общие положения о мерах административного принуждения, применяемых к названным субъектам, содержатся в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (в ред. от 4 января 2014 г. № 103-З)³. В систему данных мер входят следующие: а) депортация; б) высылка (как путем добровольного выезда, так и в принудительном порядке); в) передача иностранцев иностранным государствам в соответствии с международными договорами Республики Беларусь, регулируемыми вопросы приграничного движения; г) передача иностранцев иностранным государствам в соответствии с международными договорами Республики Беларусь о реадмиссии. В литературе отмечается фактическое отсутствие применения последней разновидно-

¹ См.: Соколов С.В., Ванян А.Б. О состоянии и некоторых проблемах борьбы МВД государств-участников СНГ с незаконной миграцией // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы: сборник научных статей. Ростов н/Д, 2004. С. 19.

² См., например: Осипова М. Депортация иностранных граждан за пределы Республики Беларусь // 3-я Международная конференция: сборник докладов: в 2 ч. / отв. ред. Н.Н. Антонова. Тула, 2013. С. 53–56; Щерба О.С. Депортация и высылка иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы республики Беларусь // Актуальные вопросы развития современного общества: материалы Международной научно-практической конференции: в 2 т. / отв. ред. А.А. Горохов. Минск, 2011. С. 225–228; Комаровская Г.Г. Ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение правил пребывания в Республике Беларусь. Вопросы депортации: практ. пособие. Минск, 2003; Кремко Е.Е. Формирование, развитие и практика применения законодательства Республики Беларусь в сфере вынужденной миграции // Опыт и проблемы управления процессами вынужденной миграции в Республике Беларусь. Минск, 2002. С. 79–65; Шнак А.С. Незаконная миграция — угроза безопасности Беларуси и России. Некоторые аспекты правового регулирования незаконной миграции в Республике Беларусь // Нелегальная миграция как угроза международной стабильности и безопасности государств: материалы Международной конференции. Минск, 2004. С. 355–362.

³ См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 15. 2/1657.

сти мер, обусловленное слабой нормативной разработанностью и сложностью заключения соответствующих международных договоров¹.

За исключением высылки, к названным мерам прибегают в связи с нарушениями законодательства. Применение высылки имеет не деликтное основание: иностранца можно подвергнуть высылке из Республики Беларусь, исходя из интересов национальной безопасности Республики Беларусь, в целях обеспечения общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц.

Передача иностранному государству в соответствии с международными договорами о приграничном движении применяется к тем иностранцам, которые нарушили правила приграничного движения, установленные соответствующим международным договором. Передача иностранному государству в соответствии с международным договором о реадмиссии возможна в отношении иностранцев, которые нарушили правила въезда в Республику Беларусь или выезда из нее, или транзитного проезда через ее территорию либо правила пребывания в Республике Беларусь.

Депортация по своему фактическому основанию аналогична применяемому по российскому административно-деликтному законодательству административному выдворению за пределы Российской Федерации, то есть назначается иностранцам и апатридам за совершение административных правонарушений.

Кроме названных основных мер, белорусский законодатель в указанном Законе называет меры административного принуждения второго порядка, применяемые для обеспечения реализации перечисленных мер. К ним отнесены: а) задержание иностранца на срок, необходимый для высылки или депортации, с санкции прокурора; б) личный досмотр, досмотр и изъятие вещей, документов и денежных средств иностранца, задержанного в целях

¹ См.: Бахур О.И. Развитие правовых норм, регулирующих миграцию населения в республике Беларусь и противодействие ее нелегальным формам // Вестник Полоцкого Государственного университета. Сер. D: Экономические и юридические науки. 2012. № 6. С. 176.

обеспечения исполнения решения о высылке в принудительном порядке или реадмиссии; в) помещение иностранца в центр временного содержания иностранцев или центр изоляции правонарушителей, а в случае их отсутствия — в изолятор временного содержания на срок, необходимый для его высылки или реадмиссии.

Применение депортации своим нормативным основанием имеет не только названный Закон, но и процессуальное административно-деликтное законодательство, а именно Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-З¹. Вместе с тем в гл. 20 данного Закона содержится фрагментарное правовое регулирование исполнения постановления о депортации с детальным изложением только тех положений, которые законодатель посчитал требующими установления на уровне кодифицированного акта. В частности, заслуживают внимания российского законодателя положения Закона, определяющие основания приостановления исполнения постановления о депортации, например, в случаях поступления от иностранца или апатрида ходатайства о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь либо о предоставлении убежища, а также в случаях, когда они являются жертвами торговли людьми или свидетелями по уголовному делу о торговле людьми, и др.

В то же время законодатель в ч. 3 т. 20.1 данного Кодекса ориентирует Совет Министров Республики Беларусь на принятие подзаконного правового акта, определяющего порядок депортации. В настоящее время такая процедура установлена Положением о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства от 15 марта 2007 г. № 333². Более пристального внимания заслуживают те нормативные установления указанного акта, на которые может опираться российский законодатель или иные органы Российской Фе-

¹ См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 14. 2/1291.

² См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 марта 2007 г. № 333 «Об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства» (в ред. от 14 июля 2014 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 69. 5/24894;

дерации при определении путей возможного усовершенствования нормативно-правовых актов:

а) установлено правило о том, что необходимо обеспечить выезд иностранца из Республики Беларусь в минимальный период времени. Хотя конкретный период времени не установлен и не может быть установлен ввиду различных обстоятельств, которые могут задержать выезд или воспрепятствовать ему, тем не менее, данное правило ориентирует правоприменителя на обеспечение исполнения депортации в предельно короткий срок. По нормам российского законодательства согласно ст. 32.10 КоАП РФ о сроке речь идет только применительно к административному выдворению, осуществляемому в форме контролируемого самостоятельного выезда (в течение пяти дней после дня вступления в силу постановления);

б) предусмотрены различные варианты государств, в которые может быть депортирован иностранец, то есть государством гражданской принадлежности данный перечень не ограничивается. Помимо данного государства, иностранца возможно депортировать в одно из перечисленных государств: государство обычного места жительства; государство, с территории которого он прибыл в Республику Беларусь; государство, которое изъявило желание его принять; государство, которое ходатайствует о его выдаче; государство, с которым Республика Беларусь заключила соглашение о реадмиссии;

в) срок запрета въезда в Республику Беларусь является составной частью процессуального регулирования исполнения постановления о депортации и дифференцируется от шести месяцев до пяти лет в зависимости от обстоятельств, которые послужили основанием для принятия решения о депортации, а также иных сведений, дающих представление о личности иностранца либо относящихся к его пребыванию в Республике Беларусь. В то же время в Российской Федерации согласно ст. 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» указанный срок является абсолютно определенным (пять лет и десять лет при повторном совершении административного правонарушения) и находится за

пределами регулирования административно-деликтным законодательством, а соответствующие нормы включаются в законодательство о въезде в Российскую Федерацию;

г) добровольное исполнение лицом постановления о депортации возможно только по ходатайству о предоставлении ему возможности самостоятельно и за счет своих средств осуществить выезд за пределы Республики Беларусь. При этом компетентный орган принимает одно из следующих решений: об исполнении в добровольном порядке постановления о депортации; об отказе иностранцу в добровольном выезде. Последний вариант возможен, если наличествуют основания полагать, что данное лицо может уклониться от исполнения, вынесенного в отношении его постановления о депортации;

д) устанавливается подробный порядок действий должностных лиц органов исполнительной власти, исполняющих постановление о депортации, которые, в частности, должны осуществлять конвоирование иностранца, подлежащего депортации, в отношении которого приняты меры по задержанию, до государственной границы и прекращают конвоировать его только с момента пересечения границы иностранцем, проставляя в постановлении отметку о выезде депортируемого иностранца за пределы Республики Беларусь;

е) гораздо подробнее, чем по российскому законодательству, урегулированы правила, определяющие порядок оплаты расходов, связанных с депортацией иностранца.

В то же время в законодательстве Республики Беларусь содержатся и такие положения, которые по российскому законодательству получили более совершенный вид, хотя до конца не избавили правоприменителя от проблем, возникающих на практике. В частности, по законодательству Республики Беларусь содержание подлежащих депортации иностранцев и апатридов в местах, определенных компетентными органами, до исполнения постановления не рассматривается в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Такая принудительная мера имеет яр-

ко выраженный обеспечительный характер и включена российским законодателем в число мер обеспечения, что предопределило необходимость более детального регулирования применения данной меры с тем, чтобы обеспечить соблюдение прав выдворяемых лиц.

По итогам исследования законодательства Республики Беларусь, определяющего порядок исполнения депортации иностранных граждан как меры административной ответственности, можно сделать вывод о том, что оно содержит ряд положений, которые могут быть учтены при совершенствовании отечественного административного законодательства.

2. *Украина.* Административно-правовое регулирование вопросов применения мер административного принуждения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется на Украине как на уровне законодательных, так и подзаконных актов. В настоящее время материально-правовые и процедурные правила, затрагивающие данную сферу отношений, имеют особенности, обусловленные фактическим изменением границ данного государства вопреки воле его руководства.

Системное регулирование мер административного принуждения, сочетающее материально-правовые и некоторые процессуальные аспекты применения к иностранцам и апатридам мер административного принуждения, связанных с прекращением их дальнейшего пребывания на территории Украины, содержится в Законе Украины от 22 сентября 2011 г. № 3773-VI «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»¹. К таким мерам отнесены следующие: а) принудительное возвращение; б) принудительное выдворение; в) передача из Украины согласно международному договору о реадмиссии иностранца или лица без гражданства; г) административное выдворение с территории Украины. При этом только последняя разновидность мер рассматривается как административное взыскание за совершение административного правонарушения. Возможность его применения обозначена в ст. 24

¹ См.: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (із змінами від 6 жовтня 2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19-20. Ст. 179; 2015. № 47. Ст. 436.

Кодекса Украины об административных правонарушениях от 7 декабря 1984 г. № 8073-X¹, устанавливающей, что законами Украины может быть предусмотрено административное выдворение за пределы Украины иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение административных правонарушений, грубо нарушающих правопорядок. Вместе с тем в числе десяти административных взысканий, объединенных в пронумерованный перечень, административное выдворение не фигурирует. Кроме того, КоАП Украины не содержит ни материально-правовых характеристик данного административного взыскания, ни процессуальных правил его реализации.

Если обратиться к другим законодательным актам Украины, то в них вообще не установлена допустимость применения административного выдворения. Положение КоАП Украины о возможности назначения данного административного взыскания сохранилось со времен Союза ССР. Такая модель регулирования данного административного взыскания в те времена была единственно допустимой, поскольку в самом КоАП союзной республики урегулировать основания и порядок административного выдворения за пределы Союза ССР было невозможно ввиду общесоюзного значения данного вопроса. После распада Союза ССР в КоАП Украины данная норма подверглась изменению с указанием Украины в качестве того государства, из которого иностранный гражданин подлежит административному выдворению. Однако можно констатировать фактическое отсутствие его реализации как административного взыскания. В связи с этим украинские исследователи задаются вопросом по поводу двух видов выдворения (административного и принудительного): ошибка ли это законодателя или введение новых институтов²?

В наибольшей степени в законодательстве Украины урегулированы материально-правовые основы и процессуальные правила применения прину-

¹ См.: Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X (із змінами від 15 жовтня 2015 р.) // Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1122.

² См.: Кузьменко О.В. Адміністративне та примусове видворення: помилка законодавця чи запровадження нових інститутів // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2014. № 1. С. 92–100.

дительного возвращения и принудительного выдворения иностранцев и лиц без гражданства.

Принудительное возвращение в зависимости от оснований применения можно подразделить на две разновидности: а) принудительное возвращение на общих основаниях и б) принудительное возвращение иностранцев и лиц без гражданства на так называемую временно оккупированную территорию Украины, если они прибыли через контрольные пункты въезда и выезда из временно оккупированной территории без соответствующего разрешения. При этом согласно ст. 3 Закона Украины от 15 апреля 2014 г. № 1207-VII «Об обеспечении прав и свобод граждан и правового режима на временно оккупированной территории Украины»¹ под временно оккупированной территорией понимается территория Автономной Республики Крым и города Севастополя, то есть те территории, которые в настоящее время входят в состав Российской Федерации.

Необходимо отметить принципиально иной подход украинского законодателя относительно конструирования модели принудительного удаления иностранцев и апатридов за пределы территории государства по сравнению с подходом, представленным в российском законодательстве. Дело в том, что принудительное возвращение по законодательству Украины, не являясь мерой, аналогичной ни депортации, ни административному выдворению по российскому законодательству, имеет такие основания для ее применения, которые могут быть как связаны, так и не связаны с совершением административных правонарушений.

По Закону Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» данная мера может, с одной стороны, носить контрольно-предупредительный характер (в случаях, когда действия иностранцев или лиц без гражданства вступают в противоречия с интересами обеспечения

¹ См.: Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (із змінами від 15 вересня 2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 26. Ст. 892; 2015. № 10. Ст. 61.

национальной безопасности Украины либо охраны общественного порядка, а также в случае необходимости осуществления охраны здоровья, защиты прав и законных интересов граждан Украины); в этом случае она имеет сходство с депортацией по российскому законодательству ввиду не деликтных оснований применения. С другой стороны, данная мера может носить и административно-восстановительный характер с постделиктным порядком ее применения, если иностранцами и апатридами было нарушено законодательство о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства либо незаконно пересечена государственная граница Украины или совершена попытка ее незаконного пересечения. Данные деяния рассматриваются законодателем в качестве административных правонарушений: в КоАП Украины содержатся нормы, устанавливающие административную ответственность за нарушения пограничного режима, режима в пунктах пропуска через государственную границу Украины или режимных правил в контрольных пунктах въезда и выезда (ст. 202); за нарушения иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Украины и транзитного проезда через ее территорию (ст. 203); незаконное пересечение или попытку незаконного пересечения государственной границы Украины (ст. 204-1); нарушение порядка въезда на временно оккупированную территорию Украины и выезда из нее (ст. 204-2). Однако ни за одно из перечисленных деяний не может назначаться административное выдворение за пределы Украины. Таким образом, при совершении данных деликтов одновременно применяются и законодательство об административных правонарушениях (в части назначения административных взысканий — штрафа или административного ареста), и законодательство о правовом положении иностранцев и апатридов (в части принудительного возвращения).

Кроме того, применение принудительного возвращения сопровождается реализацией и иных административно-принудительных мер, предшествую-

щих возвращению (задержание нарушителя¹) либо обеспечивающих его процесс (изъятие документов, подтверждающих законные основания пребывания в Украине; сопровождение иностранца или апатрида по территории Украины до пункта пропуска через государственную границу) или имеющих действие по окончании процедуры принудительного возвращения (установление запрета на въезд на Украину сроком на три года).

Принудительное возвращение осуществляется исключительно в административном порядке по решению должностных лиц одного из трех органов исполнительной власти, уполномоченных в данной сфере, — Государственной миграционной службы Украины, Службы безопасности Украины или Государственной пограничной службы Украины с последующим сообщением в течение 24 ч прокурору об основаниях принятия такого решения. Иностранцы и апатриды могут быть принудительно возвращены не только в страну происхождения, но и в третью страну, хотя не указано, по какому принципу эта страна определяется.

При реализации принудительного возвращения иностранцев и лиц без гражданства на так называемую временно оккупированную территорию Украины в качестве принудительной меры процессуального обеспечения выступает их содержание в пункте контроля въезда и выезда до их возвращения.

В ст. 3 Закона Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» установлены основания и порядок осуществления принудительного выдворения иностранцев и лиц без гражданства. В качестве таких оснований рассматриваются: а) невыполнение в установленный срок без уважительных причин решения административного органа о принудительном возвращении или б) наличие у административного органа достаточных оснований полагать, что иностранец или лицо без гражданства могут уклониться

¹ См.: Наказ Міністерства внутрішніх справ України та Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 29 липня 2002 р. № 723/435 «Про затвердження Інструкції про порядок функціонування в органах внутрішніх справ та органах охорони державного кордону України обліку осіб, затриманих за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців» // Офіційний вісник України. 2002. № 43. Ст. 1990.

от выполнения такого решения, кроме случаев задержания иностранца или лица без гражданства, осуществивших пересечение государственной границы Украины незаконно, вне пунктов пропуска и их передачи пограничным органам сопредельного государства. В этих случаях органы Государственной миграционной службы Украины, Службы безопасности Украины или Государственной пограничной службы Украины вправе обратиться в административный суд с иском о принудительном выдворении иностранцев и лиц без гражданства, после чего на основании вынесенного данным судом постановления принудительно выдворить их из Украины. В отличие от российского законодательства решение о принудительном удалении иностранца или апатрида с территории Украины может приниматься в порядке административного судопроизводства в соответствии со ст. 18 Кодекса административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005 г. № 2747-IV¹.

Для целей обеспечения исполнения решения административного суда о принудительном выдворении предусмотрена дополнительная мера процессуально-принудительного характера в виде размещения иностранцев и апатридов в пунктах временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Украины. Данная мера осуществляется должностными лицами либо Государственной миграционной службы Украины, либо Государственной пограничной службы Украины на основании соответствующего решения административного суда с последующим сообщением в течение 24 ч прокурору. Украинский законодатель определился со сроком содержания иностранцев и лиц без гражданства в указанных пунктах; он увязывает его со временем, необходимым для исполнения решения суда о принудительном выдворении, но не более двенадцати месяцев. Установление правил содержания в них осуществляется на подзаконном уровне в

¹ См.: Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (із змінами від 18 червня 2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–37. Ст. 446; 2015. № 32. Ст. 315.

Типовом положении о пункте временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, которые незаконно находятся в Украине¹.

Процессуально-обеспечительной мерой, применяемой в целях контроля за выполнением иностранцем или лицом без гражданства решения суда о принудительном выдворении, является их сопровождение должностными лицами Государственной миграционной службы либо Государственной пограничной службы Украины до пункта пропуска через государственную границу.

По итогам исследования вопросов нормативно-правового регулирования применения мер административного принуждения, связанных с невозможностью дальнейшего пребывания иностранцев и апатридов на территории Украины, следует заключить, что соответствующие правила существенным образом отличаются от тех, которые предусмотрены российским законодательством. Известно, что принудительные меры имеют, как правило, деликтное основание, несмотря на это украинским законодателем фактически не предусматривается возможность их применения в качестве административного взыскания, хотя об административном выдворении как административном взыскании и упоминается в КоАП Украины. Принудительное возвращение и принудительное выдворение имеют иное нормативное основание применения — Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», что характеризует данные меры как не относящиеся к административным взысканиям. Кроме того, законодательством Украины предусматривается возможность удаления иностранных граждан и лиц без гражданства не только на территорию иностранного государства, но и на территорию, которую данное государство считает своей, но имеющей особый статус в связи с так называемой временной оккупацией.

Возможность заимствования российским законодателем украинского опыта организации самой модели принудительного удаления иностранцев и

¹ См.: Постанову Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1110 «Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні» (із змінами від 15 квітня 2015 р.) // Офіційний вісник України. 2003. № 30. Ст. 1549.

апатридов за пределы государства отсутствует, поскольку перемещение данных лиц в связи с совершением ими правонарушений на территорию другого государства, помимо их воли, имеет ярко выраженную карательную сущность, что требует рассмотрения данной меры именно как административного наказания. Российский законодатель с этим уже давно определился. Вместе с тем, отдельные процессуальные моменты, связанные с применением принудительного возвращения и принудительного выдворения, могут быть предметом обсуждения при совершенствовании российского законодательства. Так, сообщение прокурору в течение 24 ч о применении принудительного возвращения или размещения иностранцев и апатридов в пунктах временного пребывания до исполнения решения административного суда имеет целью повысить гарантии законности в деятельности органов исполнительной власти, реализующих эти меры. По российскому же законодательству информирование прокурора об осуществлении подобных мер (назначение административного выдворения пограничными органами ФСБ России и помещение в специальные учреждения (помещения) иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации) не предусматривается. Кроме того, предельный срок содержания в названных учреждениях (помещениях) до сих пор в российском законодательстве не определен, что также требует обсуждения, в том числе и с учетом положений украинского законодательства. Установление данного срока должно осуществляться на основе баланса интересов личности и государства. Годичный срок содержания в пунктах временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства по законодательству Украины такой баланс вряд ли отражает, однако данный пример может способствовать поиску и российским законодателем приемлемых вариантов решения данного вопроса.

3. *Республика Казахстан.* Законодательство Республики Казахстан, которым регулируются вопросы, связанные с выдворением иностранцев и лиц без гражданства, содержит нормы Гражданского процессуального кодекса Рес-

публики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 377-V¹ (далее — ГПК РК), Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V (в ред. от 2 ноября 2015 г.)² (далее — КоАП РК), Закона Республики Казахстан от 19 июня 1995 г. № 2337 «О правовом положении иностранцев» (в ред. от 3 ноября 2014 г.)³ и иных подзаконных нормативных правовых актов.

В первую очередь обращает на себя внимание единое наименование меры, применяемой к иностранцам и апатридам и связанной с невозможностью дальнейшего их нахождения на территории Республики Казахстан, независимо от фактических оснований ее осуществления. Общее правовое регулирование применения данной меры — выдворения — содержится в ст. 28 Закона Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев», где предусмотрены как деликтные, так и не деликтные основания ее реализации. Как указано в данной статье, решение о выдворении принимают уполномоченные на то государственные органы Республики Казахстан или суд. Однако это положение Закона не подлежит применению в части, касающейся возможности несудебных органов назначать выдворение, поскольку в таком случае возникает противоречие данного Закона с гражданско-процессуальным законодательством и законодательством об административных правонарушениях. Изложенная позиция отражена в п. 3 Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 13 декабря 2013 г. № 4 «О судебной практике рассмотрения дел о выдворении иностранцев или лиц без гражданства за пределы Республики Казахстан»⁴. В указанном Постановлении, во-первых, отражен приоритет кодифицированных законодательных актов, что соответствует требованиям п. 3 ст. 4 Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213-I «О нормативных правовых актах» (в

¹ См.: Казахстанская правда. 2015. 3 нояб.

² См.: Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 18-II. Ст. 92.

³ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 9–10. Ст. 68.

⁴ См.: Казахстанская правда. 2014. 18 янв.

ред. от 29 декабря 2014 г.)¹, где установлено, что нормативные правовые акты нижестоящего уровня не должны вступать в противоречие с нормативным правовым актам вышестоящего уровня, а в случае обнаружения противоречий между нормами разноуровневых правовых актов должна действовать норма акта более высокого уровня. Во-вторых, Верховным Судом данного государства подтверждена исключительность судебного порядка ограничения права иностранцев и апатридов на свободу и личную неприкосновенность, свободу передвижения и выбор места пребывания и места жительства в Республике Казахстан. Названное обстоятельство отличает законодательство Республики Казахстан в сторону усиления гарантий соблюдения названных прав по сравнению с российским законодательством, по которому возможен и внесудебный порядок назначения выдворения.

Административное выдворение и выдворение в порядке гражданского судопроизводства с позиции содержания являются принудительным или контролируемым уполномоченными органами самостоятельным перемещением иностранцев или лиц без гражданства за пределы территории Республики Казахстан, которое может быть осуществлено только на основании постановления (решения) суда, за совершение административного правонарушения либо нарушения иного законодательства.

Разграничение административного выдворения, применяемого в порядке реализации норм КоАП РК, и выдворения, которое осуществляется в порядке особого производства, предусмотренного в нормах ГПК РК является необходимым условием достижения справедливого решения при рассмотрении дел о выдворении иностранцев и лиц без гражданства. Административное выдворение за пределы территории Республики Казахстан иностранцев и лиц без гражданства возможно применять как основное или дополнительное административное взыскание, налагаемое судьей административного суда за

¹ См.: Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1998. № 2–3. Ст. 25; Казахская правда. 2014. 30 дек.

совершение административных правонарушений, ответственность за которые установлена Особенной частью КоАП РК.

Законодательством Республики Казахстан не устанавливается возможность альтернативного назначения судьей принудительного выдворения или выдворения в форме контролируемого самостоятельного выезда. Процессуальные правила, регулирующие исполнение постановления об административном выдворении, предусматривают приоритет добровольного исполнения такого постановления иностранцем или лицом без гражданства посредством контролируемого самостоятельного их выезда из Республики Казахстан (ч. 1 ст. 916 КоАП РК). Если же лицом не было исполнено решение суда о выдворении и оно не покинуло территорию Республики Казахстан в указанный в решении срок, то оно, по решению суда, подлежит выдворению в принудительном порядке. Данное правило дополняется требованием ст. 28 Закона Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев», в соответствии с которым данное лицо с санкции прокурора подлежит задержанию на срок, необходимый для выдворения. Следует отметить, что подобное задержание не тождественно административному задержанию, являющемуся мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, потому что административное задержание имеет иные цели и не связано с обеспечением исполнения вынесенного по делу постановления (ст. 787–789 КоАП РК).

Реализация задержания выдворяемых лиц осуществляется на основании установлений подзаконного характера — Правил въезда и пребывания иммигрантов в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан и Правил осуществления миграционного контроля, а также учета иностранцев и лиц без гражданства, которые незаконно пересекли Государственную границу Республики Казахстан, незаконно пребывают на ее территории, включая лиц, которым Правительство Республики Казахстан запретило

въезд на территорию Республики Казахстан¹. Содержание таких задержанных производится в специальных учреждениях органов внутренних дел в течение срока, необходимого для организации выдворения². В данном случае следует говорить о фактическом отсутствии процессуальных гарантий соблюдения прав лица, привлеченного к административной ответственности, так как в противоположность российскому законодательству применение рассматриваемой меры не регламентировано административно-деликтным законом и, кроме того, содержание задержанных в специальных учреждениях до выдворения не имеет проработанной нормативно-правовой основы, что размывает пределы допустимого ограничения права задержанных на свободу и личную неприкосновенность.

Интерес также представляет применение выдворения в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством. В случае совершения иностранцем или лицом без гражданства административного правонарушения, санкцией за которое предусматривается административное выдворение, то такое нарушение законодательства не рассматривается основанием для выдворения лица в гражданском процессуальном порядке. Таким образом, данное нарушение законодательства не тождественно административному правонарушению, однако в ГПК РК не содержится отсылочных норм к нарушениям, в связи с которыми применяется выдворение по названному закону. Имеется лишь упоминание о том, что в заявлении о выдворении иностранца или лица без гражданства с территории Республики Казахстан должны излагаться обстоятельства, свидетельствующих о нарушении требований законов Республики Казахстан, а к этому заявлению прилагаются документы, подтверждающие совершение иностранцем или апатридом нарушения законодательства Республики Казахстан (ст. 383 ГПК РК). Данное за-

¹ Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 января 2012 г. № 148 (в ред. от 26 июня 2015 г.) // Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан. 2012. № 29. Ст. 388; Казахстанская правда. 2015. 4 июля.

² См. ч. 1 ст. 60 Закона Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения» (в ред. от 27 октября 2015 г.) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2011. № 16. Ст. 127; Казахстанская правда. 2015. 29 окт.

явление должно быть подано органами внутренних дел в суд по месту пребывания или регистрации иностранца или лица без гражданства и рассматривается судьей с обязательным участием данных субъектов, а также прокурора в срок до десяти дней, начиная от момента возбуждения дела. В законную силу решение суда о выдворении иностранца или лица без гражданства за пределы Республики Казахстан вступает со дня его принятия и является основанием для их выдворения. В нем указывается срок, в течение которого иностранец или апатрид должны покинуть территорию Республики Казахстан.

Требуем внимания и то обстоятельство, что применение выдворения по основаниям, не связанным с нарушениями законодательства (если действия иностранца или апатрида идут в разрез с интересами обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка либо, если наличествует необходимость охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан Республики Казахстан и других лиц), выпадает из конструкции гражданско-процессуального регулирования. Тем самым определенный пласт общественных отношений не охватывается сферой действия процессуального законодательства.

В целом по итогам исследования процессуальных вопросов применения выдворения по законодательству Республики Казахстан можно сделать вывод, что оно по ряду параметров уступает российскому законодательству в плане полноты процессуального регулирования деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, что может негативно отразиться на обеспечении гарантий прав и свобод выдворяемых субъектов. В то же время наметилась тенденция к усилению позиций органов судебной власти не только при применении выдворения, но и в целом при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях. Отметим, что данное производство осуществляется судьями административных судов, заменивших в производстве по делам об административных правонарушениях районные (городские) суды, которые ранее были субъектами административной юрис-

дикции. При этом отсутствует административное судопроизводство в том понимании, какое в него вкладывает российский законодатель, а регулирование правил производства по делам, которые возникают из публичных правоотношений, осуществляется по нормам ГПК РК. Своеобразный подход законодателя Республики Казахстан к реализации концепции создания и функционирования административных судов следует иметь в виду при дальнейшей разработке концепций реформирования российского административно-деликтного законодательства и законодательства о судебной системе, поскольку на постсоветском пространстве создан прецедент, в рамках которого были реализованы идеи, подвергающиеся критике в российской науке административного права. Деятельность административных судов по применению нового КоАП РК, в том числе его положений об административном выдворении, в дальнейшем должна показать наличие или отсутствие перспектив такой формы организации судебной власти.

4. *Латвийская Республика.* Привлечение иностранных граждан к административной ответственности и производство по делам об административных правонарушениях, ими совершенных, осуществляется в соответствии с действующим со времен Союза ССР Кодексом Латвийской Республики об административных правонарушениях от 7 декабря 1984 г. (в ред. от 4 июня 2015 г.)¹. Изначально установленная в нем система административных взысканий (стандартная для КоАП любой республики в составе Союза ССР) за весь период его действия не дополнялась новыми взысканиями. Утратила силу и отсылочная норма о том, что в соответствии с иными законами может быть предусмотрено административное выдворение за пределы государства (опять же стандартная для КоАП любой союзной республики). Соответственно, меры административной ответственности, аналогичной административному выдворению по российскому законодательству, в КоАП Латвийской Республики в настоящее время не предусмотрено. Однако это не означает,

¹ Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss (pieņemts 1984. g. 7. decembris, grozīts 2015. g. 4. jūnijs) // Ziņotājs. 1984. 20 decembris.

что меры, связанные с принудительным перемещением иностранных граждан за пределы Латвийской Республики, законодательно не урегулированы. Юридическим основанием их применения является другой нормативно-правовой акт — Закон Латвийской Республики от 31 октября 2002 г. «Об иммиграции» (в ред. от 29 мая 2014 г.)¹.

Таким образом, в случаях нарушения законодательства иностранцами, когда такие нарушения образуют состав административного правонарушения, одновременно применяются административные взыскания, предусмотренные в КоАП Латвийской Республики (предупреждение, штраф или административный арест), а также принудительные меры по Закону «Об иммиграции», которые можно отнести к административно-восстановительным. Это следующие меры:

1) приказ о депортации, то есть административный акт, на основе которого иностранец при выявлении факта незаконного проживания в Латвийской Республике обязан в течение определенного периода добровольно вернуться в страну его гражданской принадлежности, третью страну, из которой он прибыл, или другую страну, в которую он имеет право на въезд;

2) решение о принудительной высылке — административный акт, на основе которого иностранец при выявлении факта незаконного проживания в Латвийской Республике подлежит принудительной высылке в страну его гражданской принадлежности, третью страну, из которой он прибыл, или другую страну, в которую он имеет право на въезд.

Законодателем установлена логическая и хронологическая взаимосвязь данных мер: если иностранный гражданин добровольно не исполняет приказ о депортации, то к нему применяется последующая мера — решение о принудительной высылке.

Особенностью нормативно-правового регулирования применения данных мер является законодательное закрепление их реализации в сугубо ад-

¹ Latvijas Imigrācijas likums (pieņemts 2002. g. 31. oktobris, grozīts 2014. g. 29. maijā) // Latvijas Vēstnesis. 2002. 20 novembris.

министративном порядке должностными лицами органов исполнительной власти (Государственной пограничной охраны и Управления по делам гражданства и миграции). Кроме того, определяющее значение для содержания миграционного законодательства данного государства имеют правовые акты Европейского Союза, членом которого является Латвийская Республика. Данным обстоятельством обусловлено доскональное регулирование всех процедурных вопросов, связанных с депортацией и принудительной высылкой, реализацией прав иностранных граждан, на уровне законодательного акта с минимальным участием органов исполнительной власти (прежде всего, Кабинета Министров Латвийской Республики) в подзаконном правовом регулировании.

Если иностранец нарушает правила пребывания в Латвийской Республике, Управление по делам гражданства и миграции или его уполномоченное должностное лицо издает приказ о депортации. Такой приказ вправе издавать также Государственная пограничная охрана, если незаконное пребывание иностранца в данном государстве было выявлено ее должностным лицом. Одновременно принимается решение о включении иностранца в список иностранных граждан, которым запрещен въезд на территорию Латвийской Республики, а также государств, входящих в Шенгенскую зону. При этом не все иностранные граждане имеют равный правовой статус при решении вопроса о применении к ним мер административного принуждения, связанных с невозможностью дальнейшего пребывания на территории Латвийской Республики. Граждане государств, входящих в состав Европейского Союза, не подлежат ни депортации, ни принудительной высылке.

Приказ о депортации должен быть исполнен депортируемым в срок от семи до тридцати дней. Однако должностное лицо, издавшее приказ о депортации, по просьбе иностранца имеет право продлить данный срок на период, не превышающий одного года. При принятии решения о продлении срока учитываются обстоятельства каждого конкретного случая, в частности, продолжительность пребывания иностранца на территории данного государства,

наличие семьи или иных социальных связей, наличие несовершеннолетних детей, посещающих учебные заведения Латвийской Республики.

Управление по делам гражданства и миграции и Государственная пограничная охрана могут отменить или приостановить действие приказа о депортации или решения о принудительной высылке, а также запрета на въезд в государства Шенгенской зоны при наличии вышеуказанных обстоятельств или по соображениям гуманизма.

Административный порядок принятия решений о депортации или принудительной высылке дополняется судебным порядком обжалования данных решений в семидневный срок со дня вступления их в законную силу. Субъектом рассмотрения таких дел является административный районный суд.

Представляет интерес участие в качестве наблюдателя в процедурах принудительной высылки Уполномоченного по правам человека (омбудсмена), который осуществляет мониторинг деятельности административных органов, включающий в себя оценку условий проживания и обслуживания в местах размещения высланных, в том числе медицинской помощи; опрос иностранцев для уточнения их осведомленности о своих правах и возможностях их реализации при применении к ним принудительной высылки; проверку возврата высланным иностранцам изъятого у них имущества.

Омбудсмен имеет право привлекать для участия в наблюдении за процессом принудительной высылки имеющие государственную аккредитацию ассоциации мониторинга, цель деятельности которых связана с контролем над данным процессом. Вместе с тем омбудсмен и представители этих ассоциаций, именуемые наблюдателями, не вправе вмешиваться в процесс принудительной высылки иностранцев. Наблюдатели имеют право: 1) получать от административных органов, участвующих в процедуре принудительной высылки иностранцев, информацию об организации высылки и принятых мерах; 2) приглашать специалистов (например, юристов, медицинских работников, переводчиков) для дачи необходимых консультаций; 3) организовывать помощь для улучшения жилищных условий высланным.

После завершения процесса принудительной высылки наблюдатели составляют отчет о выявленных недостатках и дают рекомендации административным органам по совершенствованию данной процедуры. Впоследствии Уполномоченный по правам человека должен подготовить доклад о выявленных недостатках и сформулировать рекомендации по усовершенствованию процедуры принудительной высылки с представлением названной документации в МВД Латвийской Республики, которое координирует деятельность и Государственной пограничной охраны, и Управления по делам гражданства и миграции.

В ст. 51 Закона Латвийской Республики «Об иммиграции» предусмотрена также вспомогательная процессуальная мера административного принуждения, необходимая для обеспечения нормального течения процедуры депортации или принудительной высылки. Речь идет о задержании иностранных граждан, которое вправе осуществлять должностные лица Государственной пограничной охраны, если данные субъекты подлежат депортации, принудительной высылке либо возвращению третьей стране или государству-члену Европейского Союза в соответствии с договором или соглашением о реадмиссии.

Должностные лица Государственной пограничной охраны вправе принять решение о задержании иностранца, если имеются основания полагать, что он будет избегать процедуры депортации (предоставляет ложную информацию или иным образом отказывается сотрудничать; использует поддельные проездные документы, поддельную визу или вид на жительство; не может указать место, где он будет находиться до окончания процедуры депортации и представить письменное подтверждение от собственника жилого помещения о проживании в нем, а также не может подтвердить наличие денежной суммы, достаточной для проживания в гостинице до его депортации; избежал ранее процедуры депортации из Латвийской Республикой или другого государства-члена Европейского Союза и др.).

Государственная пограничная охрана при решении вопроса о задержании иностранца по соображениям гуманизма вправе принять решение о при-

менении одной из следующих мер, альтернативных задержанию: 1) регулярный отчет депортируемого в органе Государственной пограничной охраны о своем местонахождении; 2) предъявление иностранцем проездного документа должностному лицу Государственной пограничной охраны.

Законодатель дифференцировал сроки задержания, которые зависят в первую очередь от субъекта принятия решения о задержании. Если оно осуществляется в административном порядке — должностным лицом Государственной пограничной охраны, то такой срок не может превышать 10 дней. В то же время на основании заявления Государственной пограничной охраны судья вправе принять решение о задержании иностранца на срок до двух месяцев. По истечении данного срока может быть подано заявление в суд о его продлении, но общий срок задержания не может превышать шести месяцев. Однако решением судьи срок может быть продлен вплоть до дополнительных 12 месяцев, если иностранец отказывается сотрудничать или предоставить необходимую документацию из третьих стран.

По содержанию задержанных предусматриваются почти такие же правила, как и в Российской Федерации для лиц, направляемых в специальные учреждения МВД России. Речь идет о правилах раздельного содержания лиц мужского и женского пола, лиц, имеющих признаки инфекционных и психических заболеваний, и не имеющих таковых. Однако по Закону Латвийской Республики «Об иммиграции» предусматривается также отдельное содержание иностранного гражданина в специально оборудованном помещении в случае нарушения им внутренних правил в центре временного размещения или если в отношении него имеются разумные основания полагать, что он может их нарушить. Данное установление может быть учтено при совершенствовании правил содержания административно выдворяемых лиц по российскому законодательству.

Из содержания изложенного можно выделить ряд иных моментов, которые в перспективе могут послужить целям модернизации нормативно-правового регулирования процедур административного принуждения в от-

ношении иностранных граждан и апатридов, которые находятся в пределах территории Российской Федерации. Во-первых, усиление интегративных процессов, затронувших государства Европы, в перспективе способно привести к формированию нового федеративного государства; этим целям служит в том числе и особый статус граждан, проживающих на территории стран Европейского Союза, к которым внутри данного экономико-политического образования не может применяться принудительное удаление на территорию другого государства Европейского Союза. Данный пример может быть актуален для целей усиления интегративных процессов с участием Российской Федерации в рамках Таможенного союза при наличии взаимных начал и на основе соответствующих межгосударственных соглашений.

Во-вторых, за деятельностью административных органов, применяющих депортацию, принудительную высылку и задержание иностранных граждан по законодательству Латвийской Республики, установлено постоянное наблюдение со стороны Уполномоченного по правам человека и подконтрольных ему организаций, что входит в его обязанности и должно позитивно сказаться на соблюдении прав высылаемых субъектов и способствовать предупреждению злоупотреблений со стороны должностных лиц миграционных и пограничных органов. Конечно, в Российской Федерации подобным образом организовать деятельность Уполномоченного по правам человека невозможно ввиду не сопоставимой с Латвийской Республикой территорией государства и количества внешних мигрантов, а также объемом работы, осуществляемой данным должностным лицом. Так, согласно Докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год (от 7 мая 2015 г.)¹ в 2014 г. к нему поступило 59 100 обращений граждан, государственных и общественных организаций, в том числе на личный прием обратились более четырех тысяч посетителей (граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства). С другой стороны, права иностранцев и апатридов должны соблюдаться так же, как и права российских

¹ См.: Российская газета. 2015. 7 мая.

граждан, и подобная модель контроля в перспективе может быть реализована в деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

В-третьих, особую актуальность представляют вопросы регулирования сроков задержания депортируемых и принудительно высылаемых лиц, поскольку это имеет значение для возможного совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего процедуры помещения и содержания в специальных учреждениях (помещениях) иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. Дифференцированные сроки с возможностью их продления в судебном порядке и учетом отказа иностранного гражданина от сотрудничества с административными органами в значительной степени соответствуют принципу справедливости и способствуют установлению баланса публичных и частных интересов при реализации в отношении иностранцев принудительных мер, связанных с ограничением свободы и личной неприкосновенности.

5. *Литовская Республика*. Схожая модель правового регулирования мер административного принуждения, связанных с невозможностью дальнейшего пребывания иностранных граждан на территории государства, существует в Литовской Республике. Действующий Кодекс Литовской Республики об административных правонарушениях от 13 декабря 1984 г. № X-4449 (в ред. от 15 октября 2015 г.)¹, содержащий ряд составов, по которым иностранные лица привлекаются к административной ответственности за нарушение режима государственной границы или правил пребывания на территории данного государства, не предусматривает административных взысканий, лишаящих иностранных лиц возможности находиться на его территории. Кроме того, в законодательстве Литовской Республики устранен существовавший во времена Союза ССР подход, рассматривающий административное выдворение иностранного гражданина за пределы государства в качестве админи-

¹ См.: Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas № X-4449 (priėmimo data: 1984 m. gruodžio 13 d.; galiojanti redakcija: 2015 m. spalio 15 d.) // Vyriausybės žinios. 1985. № 1-1.

стративного взыскания, которое может быть назначено в соответствии с иным законодательством.

Подобного рода мера (но уже в качестве административно-восстановительной) урегулирована иным нормативным актом — Законом Литовской Республики от 29 апреля 2004 г. № IX-2206 «О правовом статусе иностранцев» (в ред. от 25 июня 2015 г.)¹. В ст. 1 данного Закона содержится определение понятия депортации из Литовской Республики, под которой понимается принудительное удаление или выдворение иностранного лица с территории Литовской Республики в установленном правовыми актами порядке.

Поскольку Литовская Республика, как и Латвийская Республика, входит в состав Европейского Союза, на нее также распространяются правила, общие для всех государств, в него входящих, что отразилось на содержании законодательства о правовом положении иностранцев. В него включены положения, идентичные тем, что уже были рассмотрены по законодательству Латвийской Республики (основания, порядок применения принудительных мер, в том числе задержания иностранцев, процессуальные сроки), за исключением отдельных нюансов, связанных с наименованием органов и должностных лиц, участвующих в данной процессуальной деятельности. В частности, вместо омбудсмана мониторинг соблюдения законодательства, регулирующего депортацию из Литовской Республики, осуществляет министр социальной защиты и труда совместно с международными и неправительственными организациями.

6. *Республика Армения.* Кодекс об административных правонарушениях Республики Армения от 6 декабря 1985 г.², несмотря на активную деятельность законодателя по его изменению и дополнению, в ст. 23, регулирующей систему административных взысканий, до сих пор содержит устаревшее и не могущее применяться правило о том, что «законодательством СССР может

¹ См.: Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties № IX-2206 (priėmimo data: 2004 m. balandžio 29 d.; galiojanti redakcija: 2015 m. birželis 25 d.) // Valstybės žinios. 2004. № 73–2539.

² См.: Ведомости Верховного Совета Армянской ССР. 1985. № 23. Ст. 295.

быть предусмотрено административное выдворение из пределов СССР иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение административных правонарушений, грубо нарушающих советский правопорядок». Соответственно, ни в одной из санкций норм Особенной части КоАП Республики Армения для иностранных граждан и лиц без гражданства такое административное взыскание не указывается. Можно констатировать, что законодательство данного государства регламентирует принудительное удаление иностранных граждан и апатридов в ином ключе. Здесь опять же требует исследования законодательство, определяющее их правовой статус.

Следует обратить внимание на смену терминологии, которая сопровождала модернизацию данного законодательства. Изначально в Законе Республики Армения от 17 июня 1994 г. № С-1075-1-ЗР-110 «О правовом положении иностранных граждан в Республике Армения» (утратил силу)¹ использовался термин «административное выдворение». Данная мера применялась в административном порядке министром внутренних дел Республики Армения, если деятельность иностранного гражданина угрожала национальной безопасности Республики Армения, общественному порядку, нравственности, правам и свободам граждан, а также в иных случаях, установленных законодательством Республики Армения (ст. 33).

Действующий Закон Республики Армения от 16 января 2007 г. № ЗР-47 «Об иностранных лицах»² устанавливает возможность применения иной меры — депортации, которая представляет собой принудительную высылку иностранного лица из Республики Армения при наличии как деликтных, так и не деликтных оснований, но уже в судебном, а не административном порядке. При этом устанавливается запрет на коллективную депортацию — высылку группы, в составе не менее двух иностранных граждан, вне связи с данными персонального учета и особенностями положения отдельного члена

¹ Опубликован на официальном сайте Национального Собрания Республики Армения: URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?ID=1819&lang=rus&sel=show> (дата обращения: 22.11.2015).

² См.: Официальные ведомости Республики Армения. 2007. № 6. Ст. 109.

группы. Законодатель установил перечень обязательных сведений, которые должны быть указаны в решении суда о депортации: дата депортации, маршрут следования, пункт пересечения Государственной границы, источник, на который возлагается несение расходов по депортации, место жительства иностранного лица, сведения о наличии его обязательства о явке с определенной периодичностью в соответствующее подразделение полиции до момента выезда за пределы Республики Армения, а также сведения о запрете оставлять место жительства без получения разрешения компетентного органа.

Помимо этого, определена возможность применения обеспечительных мер, направленных на реализацию депортации, — задержания и ареста.

В случае допущения нарушений иностранным лицом режима Государственной границы, в том числе в пунктах пропуска, и невозможности его возвращения в государство, гражданином которого лицо является, или в иное государство, из которого он прибыл, орган пограничного контроля должен определить данное лицо в специальное помещение, после чего в течение 24 ч обратиться в суд для разрешения вопроса о получении решения, на основании которого иностранное лицо разрешается задерживать на 90 дней. Привод иностранного лица в суд для рассмотрения и вынесения судом решения осуществляется силами представителей пограничных органов. В случае невозможности выполнения отправки иностранного лица в течение 90 дней в государство, гражданином которого он является, то органом полиции Республики Армения иностранному лицу до момента его убытия из Республики Армения выдается временное разрешение на пребывание, но не более чем на 1 год.

В качестве повода применения ареста с содержанием в специальном помещении законодатель рассматривает наличие достаточных оснований полагать, что иностранное лицо может уклониться от добровольного участия в рассмотрении судом дела о депортации или скрыться до исполнения решения о депортации, вступившего в законную силу. Тем самым данная мера может

как предварять судебное рассмотрение дела, так и обеспечивать исполнение судебного акта. Орган полиции Республики Армения в течение 48 ч после осуществления ареста и помещения иностранного лица в специальное помещение обязан обратиться в суд и получить решение, разрешающее задержание иностранного лица до 90 дней. Данный орган не позднее чем в течение 24 ч обязан направить уведомление о произведенном аресте дипломатическому представительству или консульскому учреждению государства, гражданином которого является арестованное иностранное лицо, для информирования официальных лиц и пребывающих в Республике Армения его близких родственников. Срок, в течение которого возможно содержать арестованного иностранного гражданина в специальном помещении после того, как в законную силу вступит решение суда о депортации, не может превышать 90 дней.

Таким образом, в законодательстве Республики Армения имеется пример детального регулирования сроков осуществления процессуально-обеспечительных мер, связанных с организацией принудительного удаления иностранных лиц за пределы данного государства. Кроме того, обращает на себя внимание единственный обнаруженный нами в законодательстве стран бывшего Союза ССР пример регулирования отношений, возникающих после истечения срока, установленного для содержания в специальном помещении иностранного лица, подлежащего принудительному удалению за пределы государства, если данное лицо так и не было удалено. Очевидно, что бесконечно долгое содержание иностранца в специальном помещении не соответствует принципу гуманизма, существенно ограничивает его право на свободу и личную неприкосновенность, на свободу передвижения, для чего и устанавливаются ограничительные сроки. Однако, с другой стороны, требует определения правовой статус лица, в отношении которого не было исполнено решение суда о принудительном удалении, а именно правовое основание, позволяющее ему продолжать находиться на территории государства. Таким основанием в Республике Армения служит временное разрешение годичного

срока действия, что представляется нам рациональным вариантом нормативно-правового регулирования данного вопроса.

Нами были проанализированы вопросы административно-правового регулирования применения принудительного удаления иностранных граждан и апатридов по законодательству лишь отдельных государств ближнего зарубежья, поскольку не во всех этих государствах имеется детально проработанная законодательная регламентация данного вопроса, что исключает возможность заимствования сколько-нибудь значимых положений нормативно-правовых актов этих стран (Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Кыргызская Республика и др.).

В исследованном же законодательстве были выявлены разновекторные пути развития нормативно-правового регулирования данной сферы материально-правовых и процессуальных отношений, обусловленные изначальным отсутствием в каждой республике после распада Союза ССР нормативно-правового акта, который составил бы юридическое основание для последующего регулирования материально-правовых основ и процедур принудительного удаления иностранных граждан и лиц без гражданства. С одной стороны, в ряде государств их принудительное перемещение за пределы территории государства, применяемое на деликтных основаниях, является административным взысканием (Республика Беларусь, Республика Казахстан). В иных государствах, несмотря на деликтное основание применения, принудительное удаление рассматривается как некая мера административного принуждения, имеющая административно-восстановительную направленность воздействия. Этим обуславливается нормативно-правовое регулирование данной меры, а также мер, обеспечивающих принудительную высылку различным законодательством — либо административно-деликтным, либо законодательством о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства. Однако в любом случае из содержания соответствующих нормативно-правовых актов можно вывести положения, которые целесообразно использовать при совершенствовании отечественного законодательства.

Итак, в первой главе были рассмотрены общетеоретические, в основном материально-правовые, аспекты применения мер административного принуждения к иностранцам и лицам без гражданства в связи с совершением ими административных правонарушений, а также варианты реализации иных подходов, нежели в российском законодательстве, к принудительному перемещению названных субъектов за пределы территории государства. Вместе с тем в большей степени требует осмысления процессуальный порядок осуществления таких мер, поскольку основные проблемы их применения имеют процедурное содержание.

ГЛАВА 2. ПРОИЗВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ И ЛИЦАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ИМЕЮЩИХ ДЕЛИКТНУЮ ОСНОВУ

2.1. Понятие и нормативно-правовая основа производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства

Производство по применению в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства мер административного принуждения составляет один из сегментов деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, выполняющих функции в сфере обеспечения реализации миграционного законодательства.

Чтобы определить понятие исследуемого производства, необходимо уточнить, что собой представляет административное производство вообще. Данная дефиниция в законодательстве не определена и вряд ли может быть регламентирована ввиду широкого охвата организационных общественных отношений, в том числе процессуальных, урегулированных нормами административного права. Указанное обстоятельство определяет отсутствие однородности рассматриваемого понятия и способствует его видовой дифференциации.

С точки зрения науки административного права, административное производство следует представить как регламентируемую нормами административно-процессуального законодательства деятельность уполномоченных на то субъектов публичной власти (суда, а также органов исполнительной власти и их должностных лиц), связанную с разрешением споров между субъектами административных правоотношений, применением мер административного принуждения и разрешением иных индивидуально-конкретных дел, возникающих в процессе исполнительно-распорядительной деятельности ор-

ганов государственного управления. Такое понимание административного производства основано на широком понимании административного процесса, которое господствует в научной литературе по административному праву¹, а административное производство является базисным элементом административного процесса².

В составе производств, урегулированных нормами административного права, можно выделить две группы — юрисдикционные и неюрисдикционные производства. В рамках настоящей работы наибольший интерес представляет *административно-юрисдикционный процесс*, поскольку производство по применению мер административного принуждения как в целом, так и конкретно по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства в частности, представляет собой одну из разновидностей именно административно-юрисдикционного процесса.

Административно-юрисдикционный процесс имеет своей целью не позитивное управленческое регулирование, а разрешение спорной ситуации либо применение принуждения, в том числе санкций. Он связан с негативными последствиями для одной из сторон спора, а также с применением в отношении субъекта административного права мер административной, дисциплинарной ответственности, иных принудительных мер. Следует выделить две основные ветви административно-юрисдикционного процесса: административную юрисдикцию, осуществляемую во внесудебном порядке, и административную юрисдикцию, осуществляемую в судебном порядке.

¹ См.: *Манохин В.М.* Органы советского государственного управления. Саратов, 1962. С. 44–45; *Петров Г.И.* О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. № 5. С. 33; *Корнев А.П.* Кодификация советского административного права. М., 1970. С. 67–68; *Панова И.В.* Административно-процессуальное право России. 4-е изд., пересм. М., 2016. С. 17; *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. 3-е изд., исправл. и доп. М., 2007. С. 246–250; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 580–585; *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2005. С. 603–632.

² См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России: учебник. М., 2009. С. 363.

Для того чтобы определить место производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства в системе административно-юрисдикционного процесса, необходимо осуществить классификацию административно-юрисдикционных производств, которые следует подразделить в зависимости от характера разбираательства индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления. В соответствии с этим в литературе выделяют следующие разновидности административно-юрисдикционных производств¹:

контрольно-надзорное производство — процессуальная деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по осуществлению действий, связанных с предупреждением, выявлением и пресечением нарушений нормативно установленных требований посредством организации и осуществления проверок, принятия мер по прекращению противоправного поведения или восстановлению правового положения, существовавшего до совершения правонарушений;

производство по делам об административных правонарушениях, в качестве которого рассматривается деятельность специально уполномоченных на то органов и должностных лиц, направленная на всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств дела об административном правонарушении, разрешение его в соответствии с законом и обеспечение исполнения вынесенного постановления. Итогом данного производства может быть применение карательных санкций в виде административных наказаний к виновным лицам, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства;

производство по административно-правовым жалобам и спорам, под которым понимается деятельность уполномоченных органов государственного управления и их должностных лиц, связанная с рассмотрением и разрешением индивидуально-конкретных дел по спорным вопросам применения материально-правовых норм, правовой оценке действий и решений сторон административно-правового спора с последующим восстановлением или защи-

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 198–199.

той в случае необходимости нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, прав и законных интересов юридических лиц;

служебно-дисциплинарное производство, содержанием которого является процессуальная деятельность субъекта дисциплинарной власти (органа или его руководителя, имеющего право назначать на должность лицо, совершившее служебный проступок) по применению дисциплинарных взысканий;

исполнительное производство, под которым понимается деятельность судебных приставов-исполнителей по принудительному исполнению актов судебных органов, а также актов иных органов и их должностных лиц.

Новым видом производств в рамках административно-юрисдикционного процесса является *административное судопроизводство*. Вступление в силу Кодекс административного судопроизводства РФ обуславливает зарождение нового для административного права института, который до настоящего времени развивался в рамках отраслей гражданского процессуального права и арбитражного процессуального права.

Ранее законодатель ограничивался лишь установлением правил производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений, в подразд. III Гражданского процессуального кодекса РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 2 марта 2016 г.)¹ и разд. III Арбитражного процессуального кодекса РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 23 июня 2013 г.)². Развитие науки административного права, издание многочисленных трудов ученых-административистов, подготовленных на рубеже XX–XXI вв. по вопросам административной юстиции и административного судопроизводства³,

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2016. № 10. Ст. 1319.

² См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3889.

³ См., например: *Студеникина М.* Административная юстиция: какой путь избрать России // Российская юстиция. 1996. № 5. С. 35–37; *Фиалковская И.Д.* Административная юрисдикция в области обеспечения прав человека: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997; *Старилов Ю.Н.* Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных трудов. Воронеж, 2010; *Соколов И.А., Студеникина М.С.* Административная юстиция: организационный и процессуальный аспекты // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 589–597 и др.

учет законодательного опыта других государств¹ predeterminedili законодательное выделение данного вида судопроизводства из системы иного судопроизводства — гражданского — ввиду особого характера дел, связанных с обеспечением законности в деятельности публичной администрации.

В составе неюрисдикционных производств принято выделять административно-нормотворческое производство, наградное производство, кадровое производство на государственной службе, производство по приватизации государственного имущества, регистрационное производство, лицензионно-разрешительное производство, учредительное производство и др.²

Исходя из приведенной классификации административно-юрисдикционных производств, производство по делам о применении мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства нельзя рассматривать как самостоятельную их разновидность, поскольку оно объединяет в себе элементы контрольно-надзорного производства, производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства (в части судебного санкционирования помещения депортируемых и реадмиссируемых иностранных граждан и лиц без гражданства в специальные учреждения). Вместе с тем, для целей научного обобщения различных аспектов нормативно-правового регулирования процессуального порядка применения мер административного принуждения к иностранцам и апатридам целесообразно выделить как общие признаки производства по применению мер административного принуждения, так и особенности его осуществления в отношении вышеназванных субъектов.

К характерным признакам производства по применению мер административного принуждения следует отнести следующие:

¹ См., например: Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. №№ 35-37. Ст. 446; Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 28 декабря 2013 г. № ЗР-139 // Официальные ведомости Республики Армения. 2013. № 73. Ст. 1186.1 и др.

² См., например: Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. И.Ш. Килясханова. М., 2004. С. 26–27; Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. А.И. Каплунова. М., 2009. С. 14–15.

1) его регламентацию только на федеральном уровне, что отвечает требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Не только материально-правовые установления, но и процедурные правила реализации мер административного принуждения, затрагивают права и свободы граждан, подчас весьма существенно, что обуславливает регламентацию в федеральных законах как самих этих мер, так и порядка их применения. Это не исключает, однако, дополнительной подзаконной регламентации соответствующих процедур, что часто имеет место в нормотворческой деятельности, осуществляемой Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти. Такая регламентация не должна умалять права и свободы физических лиц, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства, не изменять в сторону уменьшения количество гарантий, установленных для них федеральным законом;

2) отсутствие систематизированной нормативно-правовой основы. Меры административного принуждения весьма многочисленны и разнообразны, что обуславливает их разброс по различным федеральным законам. Соответственно, и процедура их применения не регламентирована единообразно. Не является исключением и производство в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, к которым применяются в основном те же самые меры административного принуждения и в том же процессуальном порядке;

3) различную степень проработки порядка осуществления данного производства. Наиболее высокий уровень процессуальной регламентации получили административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях. Для последнего характерна систематизация в процессуальной части КоАП РФ, где четко выделены стадии возбуждения дела об административном правонарушении, его рассмотрения, пересмотра

постановлений и решений по данным делам, а также исполнения вынесенных постановлений. Кроме того, детальная регламентация указанного производства позволяет выделить в рамках каждой из названных стадий отдельные этапы. Стадийность, конечно, является общей чертой правоотношений, возникающих в рамках любого процесса, урегулированного нормами права, — конституционного, гражданского, уголовного и административного. Вместе с тем административно-процессуальное законодательство не изобилует примерами досконального нормативно-правового регулирования стадий производства по применению мер административного принуждения, за исключением административных наказаний. В большинстве случаев их можно выделить лишь условно на основе анализа соответствующих процессуальных норм: это касается производства по применению и административно-предупредительных, и административно-пресекательных, и административно-восстановительных мер. Все вышеизложенное характеризует и производство по применению мер административного принуждения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства;

4) широкий спектр субъектов, осуществляющих производство по применению мер административного принуждения. К их числу относятся как органы исполнительной власти, так и судьи. В данном производстве задействованы все федеральные и региональные органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные полномочия, поскольку содержание контрольно-надзорной деятельности предполагает возможность и необходимость в определенных случаях применения административно-принудительных мер в результате выявления правонарушения или в иных позитивно значимых целях.

Наличие в качестве субъектов, к которым применяются административно-принудительные меры, иностранных граждан и лиц без гражданства определяет некоторые особенности данного производства по сравнению с общим порядком производства по применению мер административного принуждения:

1) более широкая нормативно-правовая основа, определяемая наличием особенностей в административно-правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства, которые нуждаются в закреплении в специальном законодательстве. Применительно к тематике настоящего исследования следует упомянуть Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», нормы которого к гражданам Российской Федерации не имеют никакого отношения, не устанавливают для них прав и обязанностей. В связи с этим он служит особым нормативным основанием при применении относительно иностранных граждан и лиц без гражданства мер административного принуждения. Особенности административно-правового статуса этих лиц связаны в том числе с наличием специальных административно-принудительных мер, обуславливающих невозможность дальнейшего пребывания на территории Российской Федерации, а также связанных с ними процессуальных мер. Речь идет о депортации, передаче иностранного гражданина другому государству по договору о реадмиссии, помещении в специальные учреждения для содержания до депортации и принудительной доставке в эти учреждения. В иных федеральных законах, кроме вышеназванного, производство по применению этих мер не урегулировано. Кроме того, существует смежное законодательное регулирование вопросов применения имеющих деликтное основание мер административного принуждения как в названном Законе, так и в КоАП РФ. К таким мерам относятся административное выдворение за пределы Российской Федерации и помещение в специальные учреждения лиц, подлежащих административному выдворению. Особо следует упомянуть о доставлении иностранных граждан или лиц без гражданства для помещения их в специальные учреждения для административно выдворяемых. Несмотря на деликтное основание применения данной меры и непосредственную хронологическую связь с помещением в специальное учреждение, в КоАП РФ ни сама эта мера, ни механизм ее осуществления не регламентированы. Нормативным основанием ее применения является Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан

в Российской Федерации». Кроме того, развитие положений, установленных в КоАП РФ и названном Законе, имеет место в подзаконных нормативно-правовых актах Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, где процедура исследуемого производства получает детальную регламентацию;

2) усиление процессуальных гарантий для иностранных граждан и лиц без гражданства при применении к ним мер административного принуждения, влекущих невозможность дальнейшего пребывания на территории Российской Федерации и сопутствующих им мер. Применением данных мер существенно ограничиваются права человека, гарантируемые на международном уровне: право каждого, кто законно находится на территории какого-либо государства, в пределах этой территории свободно передвигаться и свободно осуществлять выбор местожительства¹, а также право на свободу и личную неприкосновенность². В частности, согласно ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ подведомственные судьям дела об административных правонарушениях, совершение которых может повлечь административное выдворение из Российской Федерации, рассматривают судьи районных судов, что, с точки зрения законодателя, должно обеспечить более высокое качество рассмотрения дела об административном правонарушении по сравнению с производством у мировых судей, рассматривающих большую часть подведомственных судьям дел об административных правонарушениях. Помещение как депортируемых, так и административно выдворяемых иностранных граждан и лиц без гражданства в специальные учреждения, подведомственные органам внутренних дел, осуществляется, как правило, также на основании судебного акта, что должно обеспечить законность ограничений конституционно установленного права каждого на свободу и личную неприкосновенность;

¹ См. ст. 12 Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

² См. ст. 3 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1998. 10 дек.

3) наличие унифицированных процедур осуществления отдельных мер административного принуждения, имеющих различные фактические основания применения. Несмотря на различную нормативно-правовую регламентацию материально-правовых аспектов депортации и административного выдворения, порядок организации их исполнения является единым. Для целей реализации названных мер административного принуждения предусмотрена обеспечительная мера в виде помещения иностранных граждан и лиц без гражданства в специальные учреждения органов внутренних дел и содержания в них, для осуществления которой в ст. 35.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» установлены единые правила;

4) применение в рамках одного производства сразу нескольких мер административного принуждения, имеющих различную видовую принадлежность. Например, назначение меры административной ответственности в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации обуславливает применение меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде помещения в специальные учреждения для лиц, подлежащих административному выдворению, и иные связанные с этим меры, — препровождение в специальные учреждения, личный досмотр и досмотр вещей.

Подытоживая сказанное, следует констатировать, что наличие особенностей производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства обуславливает необходимость должной научной проработки соответствующих процедур для целей последующей оптимизации законодательства, регулирующего данную сферу отношений, и устранения из него коллизий.

Кроме того, необходимо сформулировать определение понятия «производство по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства». Для этих целей следует объединить наиболее существенные черты производства по применению админи-

стративно-принудительных мер, а также изложенные в первой главе и определяющие суть административного принуждения его характеристики как осуществляемого вне организационного подчинения морального, материального, физического и организационного воздействия к подвластным объектам помимо их воли в связи с совершением и за совершение ими административных правонарушений или в административно-предупредительных целях.

Таким образом, под названным производством следует понимать не имеющую систематизации, регламентируемую на федеральном уровне нормами административно-процессуального законодательства деятельность уполномоченных на то субъектов публичной власти, имеющих юрисдикционные функции (органов исполнительной власти и их должностных лиц, а также суда), связанную с применением вне организационного подчинения мер морального, материального, физического и организационного воздействия к иностранным гражданам и лицам без гражданства помимо их воли в связи с совершением и за совершение ими административных правонарушений или в иных позитивно значимых целях.

Нормативным основанием применения мер административного принуждения являются нормативно-правовые акты, в которых установлена возможность их осуществления в отношении физических или юридических лиц. Процессуальное регулирование предполагает в свою очередь рассмотрение в качестве нормативного основания тех нормативных актов, в которых изложена процедура реализации мер административного принуждения.

Система нормативных актов, в которых содержатся процедурные правила осуществления мер административного принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в большей части совпадает с системой нормативных актов, образующих нормативную основу процедуры административного принуждения, применяемого к гражданам Российской Федерации, поскольку сами по себе административно-принудительные меры имеют универсальный характер и, как правило, реализуются вне зависимости от принадлежности лица к гражданству какого-либо государства.

Исключение составляют специфические меры, применение которых законодателем предусмотрено сугубо в отношении иностранцев и апатридов и связано с лишением возможности дальнейшего нахождения этих лиц на территории Российской Федерации. В настоящее время это невозможно ввиду ориентации федерального законодателя на общепризнанные принципы и нормы международного права.

Производство по реализации административно-принудительных мер в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства не отличается однородностью ввиду большого количества мер административного принуждения, к ним применяемых: административно-предупредительных, административно-пресекательных, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административных наказаний и административно-восстановительных мер. Сообразно этому строится разграничение нормативного основания применения перечисленных мер; все они предусмотрены различными законодательными и подзаконными нормативно-правовыми актами, существенно различаются и процедуры их применения.

В рамках данного исследования не ставится задача проанализировать весь массив нормативных актов, устанавливающих процедурные правила по реализации абсолютно всех мер административного принуждения, которые могут быть применены к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Интерес представляют отмеченные выше специфические меры по принудительной высылке и связанные с ними меры административного принуждения, которые в литературных источниках по административному праву подразделяются на деликтообразуемые и неделиктообразуемые процедурные формы реакции государства на различные негативные обстоятельства, обуславливающие необходимость выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации¹. К деликтообразуемым, то есть связанным с совершением административных правонарушений, относятся ад-

¹ См.: Паукова Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 57.

министративное выдворение и помещение в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. Не деликтообразуемые формы, которые не являются результатом совершения административных правонарушений, образуют депортация и реадмиссия.

Нормативное основание производства по применению данных мер образуют нормативные акты как международного значения, так и внутригосударственного. Установление возможности удаления иностранных граждан и апатридов за пределы любого государства имеет международно-правовое значение, поскольку не только относится к сфере взаимодействия разных государств, но и является результатом законного ограничения признанных на международном уровне прав человека. Прежде всего, речь идет о Международном пакте от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах», в ст. 12 которого гарантируется право всякого, законно находящегося на территории какого-либо государства, в пределах этой территории свободно передвигаться и свободно выбирать местожительства. Данное право не должно становиться объектом никаких ограничений, за исключением предусмотренных в законе и необходимых для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и сочетаться с иными правами человека. Тем самым на международно-правовом уровне устанавливается возможность определения в национальном законодательстве некоторых изъятий из данного права, к которым следует отнести те меры, которые были названы ранее.

Вместе с тем международные нормативно-правовые акты содержат в себе лишь материально-правовое регулирование, устанавливая единые для законодательства разных государств права и свободы человека и гражданина, а также возможность их ограничения, но не регулируют процедуры их осуществления, поскольку конкретные процессуальные механизмы могут существенным образом различаться; различаются и органы публичной власти, задействованные в их реализации. В то же время международно-правовые акты

в данной сфере имеют определяющее значение, так как обуславливают осуществление на внутригосударственном уровне самой возможности различных процедур, связанных с ограничением прав и свобод, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства. Как гласит ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы и если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные в законе, то применению подлежат правила международного договора.

На внутригосударственном уровне в Российской Федерации производство по применению специальных мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства не имеет систематизации. Наряду с федеральными законами действуют и федеральные нормативные правовые акты подзаконного уровня, содержащие подробную регламентацию процедур реализации отдельных мер административного принуждения. В течение некоторого периода времени согласно положениям первоначальной редакции ст. 27.19 КоАП РФ была предусмотрена возможность регламентации отдельных процедурных вопросов, связанных с созданием и деятельностью специальных учреждений для содержания административно выдворяемых иностранных граждан и апатридов, на уровне региональных нормативно-правовых актов (данные учреждения создавались органами исполнительной власти субъектов РФ в установленном порядке). Однако в настоящее время такая возможность вполне обоснованно законодателем была устранена, поскольку в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Содержание выдворяемых в специальных учреждениях до их удаления за пределы Россий-

ской Федерации как раз и относится к подобным ограничениям, порядок реализации которых должен быть определен федеральным законодателем.

В научной литературе ставится вопрос о возможной систематизации законодательства, регулирующего правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства. В частности, Е. С. Симонова указывает, что нормативно-правовую базу Российского государства в данной сфере необходимо пересмотреть и построить многоуровневую систему предупреждения административных правонарушений, которые совершаются иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории России, а для этого требуется качественная правовая систематизация всего массива действующих правил и разработка новых норм с объединением их в едином Своде законов «О миграции и противодействии правонарушениям иммигрантов». По мнению указанного автора, этим актом должны быть объединены все действующие в настоящее время федеральные конституционные законы, федеральные законы и нормативные правовые акты подзаконного уровня, принятые различными федеральными органами государственной власти и регулирующими вопросы миграции и совершаемые иностранными гражданами и лицами без гражданства административные правонарушения. Е. С. Симоновой в результате сделан вывод, что данный акт поспособствует наиболее безболезненному устранению всех недоработок и неточностей в исследуемой сфере деятельности, придаст законодательству упорядоченный вид и будет иметь значения базового документа для законодательных актов субъектов РФ в миграционной сфере¹. Данная позиция была сформирована в том числе и на основании суждений иных авторов².

¹ См.: Симонова Е. Основные направления совершенствования административного законодательства Российской Федерации в области предупреждения административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 11. С. 37.

² См.: Лесников Г.Ю., Сандугей А.Н. К вопросу о совершенствовании государственной системы профилактики правонарушений // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности: сборник № 15. М., 2008. С. 95–96; Никулин М.И., Сивкова И.Н. Административная политика предупреждения деликтов: проблемы, перспективы // Актуальные проблемы теории и практики борьбы с преступностью в Азиат-

На наш взгляд, представленные суждения отражают узковедомственные интересы указанного автора и не имеют ни нормативной, ни теоретической основы для их практической реализации. Во-первых, в Конституции РФ не предусмотрено такой формы нормативного акта, как «свод законов», который объединял бы в себе федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации. Во-вторых, по ряду направлений систематизация законодательства, регулирующего статус иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе производство по применению к ним специальных мер административного принуждения, нецелесообразна и может привести к разрушению иных целостных систематизированных институтов, составляющих отрасль административного права, таких как институт административной ответственности. Регулирование административной ответственности данных субъектов и процедур применения к ним административных наказаний, а также мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не в КоАП РФ, а в другом акте приведет к десистематизации института административной ответственности.

Мы придерживаемся позиции, согласно которой совершенствование процедур применения специальных мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства должно осуществляться посредством внесения изменений и дополнений в действующее законодательство.

Наличие различных фактических оснований (деликтного и не деликтного) для применения данных мер обуславливает регулирование порядка их реализации в различном законодательстве. Для административного выдворения

ско-Тихоокеанском регионе: сборник материалов Международной научно-практической конференции (17–18 мая 2007 г.) / под ред. Е.П. Кима, А.П. Михайличенко. Хабаровск, 2007. С. 286; Никулин М.И., Тюкалова Н.М. Некоторые проблемы кодификации административного законодательства Хабаровского края // Совершенствование деятельности ОВД по охране общественного порядка и борьбе с правонарушениями: материалы региональной Межвузовской научно-практической конференции «Совершенствование деятельности органов внутренних дел в современных условиях» (27 апреля 2001 г.). Хабаровск, 2001. С. 34; Трунцевский Ю.В., Шугаев А.А., Жаданов А.В. Основные направления профилактической работы по реализации региональных программ предупреждения правонарушений // Административное право и процесс. 2008. № 4. С. 16–17.

и помещения в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, соответствующие процедуры установлены в КоАП РФ, где нормы, их регламентирующие, имеют вид собрания наиболее важных систематизированных правил. Они не требуют развития в каких-либо иных федеральных законах. Напротив, в целях обеспечения единства административно-деликтного законодательства новые процессуальные правила, дополняющие установленные процедуры, должны включаться в КоАП РФ. В процессуальной части этого нормативного акта установлены особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершение которых может повлечь применение административного выдворения за пределы Российской Федерации, порядок исполнения данного административного наказания¹, а также порядок помещения в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях². Как уже отмечалось, в отношении иностранных граждан не исключается установление особенностей исполнения отдельных видов административных наказаний, общих для любых субъектов административной ответственности.

Ранее указывалось, что производство по применению мер административного принуждения не имеет систематизации. Однако если речь вести о процедурах применения к иностранным гражданам и лицам без гражданства мер административного принуждения, имеющих деликтное основание (административное выдворение и помещение в специальное учреждение для выдворяемых), то данное производство систематизировано в КоАП РФ. Несмотря на это, следует отметить наличие многоуровневой нормативной регламентации с отсылкой к другим законодательным актам или без таковой. Так, ч. 1 и 3 ст. 27.19 КоАП РФ, содержащие требования относительно помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без

¹ См. ст. 32.10 КоАП РФ.

² См. ст. 27.19 КоАП РФ.

гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, отсылают к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в соответствии с установлениями которого эти учреждения и создаются. В свою очередь в указанном нормативном акте законодатель установил, что данные учреждения носят универсальный характер и организуются при органах внутренних дел для содержания не только административно выдворяемых, но и депортируемых, а также подлежащих передаче иностранным государствам лиц по договорам о реадмиссии.

Необходимо отметить обоснованность позиции законодателя по вопросу регулирования содержания иностранных граждан и апатридов в специальных учреждениях именно в названном Законе, а не в КоАП РФ, поскольку фактические основания для их помещения в данные учреждения могут быть не связаны с совершением административных правонарушений. При этом следует отметить различие понятий «помещение в специальное учреждение» и «содержание в специальном учреждении». При наличии административно-деликтного основания помещения в специальное учреждение его порядок должен быть регламентирован исключительно в КоАП РФ, о чем говорилось выше. Однако порядок и условия содержания в таких учреждениях ввиду сходства процедур административного выдворения и депортации целесообразно регламентировать в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Вместе с тем вряд ли стоит поддерживать позицию федерального законодателя о детальной регламентации порядка и условий содержания иностранных граждан в специальных учреждениях на уровне Постановления Правительства РФ¹, к которому содержится отсылка в Законе. Дело в том, что содержание в данных учреждениях но-

¹ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы или ее территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» (в ред. от 17 июня 2016 г.) // СЗ РФ. 2014. № 2. Ст. 130; 2016. № 26 (ч. II). Ст. 4060.

сит принудительный характер и, следовательно, предполагает ограничение прав и свобод содержащихся в них субъектов. Как уже указывалось, подобное ограничение может быть регламентировано только федеральным законом и вряд ли в таких ситуациях следует доверять правительственным актам, поскольку надлежащие гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина может дать только федеральный законодатель.

Таким образом, определенная законодателем структура нормативно-правового регулирования процедур административного принуждения, применяемого к иностранным гражданам и лицам без гражданства на деликтной основе, нуждается в оптимизации с усилением законодательного регулирования и заменой подзаконного.

Подводя итог, следует резюмировать, что производство по применению к иностранным гражданам и лицам без гражданства мер административного принуждения не является отдельной разновидностью производств в структуре административного процесса, а сочетает в себе элементы трех производств — контрольно-надзорного, производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства. Вместе с тем, наличие специального субъекта в лице иностранных граждан и лиц без гражданства обуславливает целесообразность рассмотрения такого производства как комплексного явления с выделением некоторых особых черт, что и было осуществлено в настоящем параграфе. Логика дальнейшего исследования производства по применению имеющих деликтную основу мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства предопределяет необходимость рассмотрения процедур реализации отдельных мер — административного выдворения и помещения в специальные учреждения лиц, подлежащих административному выдворению.

2.2. Правовые процедуры, связанные с административным выдворением иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации

Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации является одной из специфических мер административного принуждения, применяемых исключительно в отношении иностранных граждан и апатридов, наряду с депортацией, реадмиссией и помещением данных лиц в специальные учреждения до выдворения. Особое место административного выдворения в системе данных мер определяется тем, что в отличие от остальных оно является административным наказанием за административные правонарушения, посягающие на установленный режим пребывания иностранных граждан и апатридов на территории Российской Федерации и на некоторые иные объекты (например, на общественный порядок и общественную безопасность).

Необходимо также отметить непосредственную взаимосвязь данной меры административного принуждения (в логическом и хронологическом аспектах) с другой мерой, правовое регулирование применения которой основано на законодательстве об административных правонарушениях, — помещением в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению. Обе меры имеют сугубо деликтное основание их применения, при этом при реализации последней обеспечивается исполнение административного наказания в виде административного выдворения.

Место административного выдворения в системе мер административного принуждения определяет и правовую основу его применения. Следует различать материальные и процессуальные аспекты нормативно-правового регулирования административного выдворения. Материальные вопросы регулирования данной меры административного принуждения включают в себя нормативно-правовую регламентацию:

а) ее сущности, юридической характеристики данной меры, основных параметров, правил, определяющих карательное содержание административного выдворения;

б) субъектов, на которых распространяется выдворение, а также исключения из общего правила относительно данных субъектов;

в) правил назначения административного выдворения, в том числе необходимости учета различных обстоятельств, могущих воспрепятствовать применению данной меры;

г) неблагоприятных последствий применения административного выдворения, фактически расширяющих карательные свойства данного наказания.

Как материальное, так и процессуальное регулирование различных аспектов административного выдворения, проистекает из положений ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, в которой определено, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Как раз эти случаи установления специфических обязанностей претерпевать неблагоприятные последствия назначенного административного наказания (применительно к административному выдворению) имеют место как в законодательстве, определяющем их правовой статус в целом, так и в административно-деликтном законодательстве.

КоАП РФ содержит как материально-правовые, так и процессуальные аспекты административного выдворения. Непосредственное материально-правовое регулирование имеет место в гл. 3 КоАП РФ (ст. 3.2, 3.3 и 3.10), а косвенное — в гл. 4, поскольку речь в ней идет о правилах назначения административных наказаний в целом. Процессуальное же регулирование осуществляется на основании норм процессуальной части КоАП РФ, регулирующих стадии производства по делам об административных правонарушениях — возбуждение дела, его рассмотрение, пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, а также исполнение назначенного административного наказания.

На стадиях производства, предшествующих исполнению постановления, процессуальное регулирование вопросов, связанных с возможным админи-

стративным выдворением, характеризуется фрагментарностью, однако имеет большое значение для обеспечения прав и свобод привлекаемого к административной ответственности иностранного гражданина или лица без гражданства. Если рассматривать стадию возбуждения дела, в ч. 2 ст. 28.8 КоАП РФ установлено, что протокол (постановление прокурора о возбуждении дела) об административном правонарушении, совершение которого может повлечь административное выдворение, должен быть передан на рассмотрение судье немедленно после его составления (вынесения) в отличие от общего правила о направлении протокола в течение трех суток с момента составления.

Процессуальные нормы, регулирующие стадию рассмотрения дела об административном правонарушении, также содержат специальную норму, затрагивающую дела об административных правонарушениях, могущих повлечь административное выдворение. В соответствии с ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела в отличие от общего правила о рассмотрении дела в судебном порядке в течение двух месяцев со дня получения судьей протокола и иных материалов дела.

Если обратиться к стадии пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, которые не вступили в законную силу, то здесь также имеются особенности, затрагивающие процедуру применения административного выдворения. Если общее правило по подаче жалобы состоит в том, что она подается судье, который вынес постановление по делу и в обязанности которого входит в течение трех суток со дня поступления направить ее со всеми материалами дела субъекту пересмотра, то согласно специальному правилу ч. 2 ст. 30.2 КоАП РФ жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного выдворения подлежит направлению в вышестоящий суд в день ее получения. Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 30.5 КоАП РФ жалоба на постановление

об административном выдворении подлежит рассмотрению в течение суток с момента ее подачи.

Однако все эти процедурные моменты не направлены на непосредственную реализацию карательного эффекта данной административно-правовой принудительной меры. Такой эффект достигается посредством применения норм, регулирующих последнюю стадию производства по делам об административных правонарушениях, — исполнение постановлений о назначении административных наказаний. В статье 32.10 КоАП РФ содержится ряд правил, которые касаются исполнения административного выдворения. Процессуально-правовое регулирование данного вопроса в указанной статье не имеет исчерпывающего характера и фактически обуславливает необходимость подзаконной правовой регламентации, несмотря на отсутствие в ней указания об этом.

На законодательном уровне одним КоАП РФ процессуальное регулирование административного выдворения не исчерпывается. В ст. 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» также устанавливается порядок применения данной меры, содержащий правила, дополняющие требования, изложенные в КоАП РФ. Кроме того, в ст. 109.1 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (в ред. от 1 мая 2016 г.)¹ урегулированы правила исполнения судебным приставом-исполнителем содержащегося в исполнительном документе требования об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Возвращаясь к подзаконному уровню процессуально-правового регулирования, отметим, что полномочием осуществлять его наделены органы исполнительной власти, участвующие в исполнении данного административно-

¹ См.: СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849; 2016. № 18. Ст. 2511.

го наказания — пограничные органы ФСБ России¹, а также МВД России. Однако следует отметить необходимость законодательного, а не подзаконного регулирования соответствующих вопросов, поскольку в данном случае затрагивается реализация конституционного права личности на свободу и личную неприкосновенность, что должно быть предметом именно законодательной регламентации.

Таким образом, в настоящее время нормативная основа процессуального регулирования административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации представляет собой систему нормативных актов (как федеральных законов, так и федеральных нормативных актов подзаконного уровня), содержащих процедурные аспекты возбуждения дела об административном правонарушении, могущем повлечь административное выдворение, его рассмотрения и возможного пересмотра, а также исполнения постановления о назначении административного наказания в виде административного выдворения.

Возбуждение дела об административном правонарушении, могущем повлечь административное выдворение. На данной стадии производства по делу об административном правонарушении должностными лицами МВД России и пограничных органов ФСБ России зачастую не выясняются обстоятельства, которые впоследствии обуславливают возникновение проблем, связанных с организацией административного выдворения и в первую очередь с содержанием административно выдворяемых в специальных учреждениях (помещениях). Длительные сроки содержания в них выдворяемых, о чем будет идти речь в следующем параграфе, могут быть связаны с непринятием необходимых мер по установлению личности иностранного гражданина (лица без гражданства).

¹ См.: Инструкция об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства: утверждена Приказом ФСБ России от 23 декабря 2008 г. № 631 // Российская газета. 2009. 20 февр.

В то же время данная задача должна быть решена на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, поскольку протокол об административном правонарушении должен содержать сведения о лице, в отношении которого он составляется. В законе не конкретизировано содержание этих сведений, но согласно позиции Верховного Суда РФ они должны включать фамилию, имя, отчество, дату рождения и место жительства лица. Данный судебный орган в Обзоре законодательства и судебной практики по делам об административных правонарушениях за IV квартал 2005 г.¹ указал, что отсутствие в протоколе об административном правонарушении указанных сведений может служить основанием для возврата протокола и материалов дела для устранения недостатков в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ.

Согласно ст. 10 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина. Например, в соответствии с Приложением 2 к Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Украины от 16 января 1997 г. (в ред. от 14 марта 2007 г.)² такими документами являются паспорт гражданина Украины, паспорт гражданина Украины для выезда за границу, дипломатический паспорт, служебный паспорт, проездной документ ребенка, свидетельство о рождении для детей в возрасте до 16 лет (при условии выезда в сопровождении родителей (усыновителей), опекунов, попечителей или лиц, уполномоченных на это родителями (усыновителями), опекунами, попечителями), удостоверение личности моряка (при наличии судовой роли или выписки из нее), удостоверение личности на воз-

¹ Утвержден Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 1 марта 2006 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 6.

² См.: Дипломатический вестник. 1997. № 2. С. 38–39.

вращение в Украину (только для возвращения в Украину), удостоверение члена экипажа воздушного судна.

Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются: 1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства; 2) разрешение на временное проживание; 3) вид на жительство либо иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

В связи с вышесказанным недопустимы ситуации, когда личность иностранного гражданина или лица без гражданства при составлении протокола устанавливается со слов данных лиц и документально не подтверждается. Впоследствии данное обстоятельство может вызывать существенные затруднения при организации выдворения. Законодательством предусматривается возможность в случае необходимости для установления личности подвергать административному задержанию на срок, не превышающий 48 ч, лицо, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, посягающее на установленный режим Государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 27.3 КоАП РФ). Речь идет в первую очередь об иностранных гражданах и лицах без гражданства, к которым может быть применено в том числе и административное выдворение. Однако не всегда эти лица имеют при себе документы, удостоверяющие их личность, и в указанный срок установить их личность нередко не представляется возможным, особенно если они не оказывают содействие должностным лицам МВД России или пограничных органов при решении обозначенного вопроса. Продление данного срока законодателем не допускается, чем, собственно, и обусловливается запись сведений о лице в протокол об административном правонарушении исключительно с их слов.

Мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде помещения иностранцев и апатридов в специальные учреждения (помещения) направлена на исполнение вынесенного постановления по делу об административном правонарушении, но не предполагает использование ее на стадии возбуждения дела для установления личности, хотя мнение о полезности такого потенциального нововведения высказывается в науке административного права¹, поскольку это могло бы способствовать установлению личности и исключало бы возможность скрыться от полномочных субъектов, на которых возложено осуществление производства по делу об административном правонарушении.

На наш взгляд, в случае невозможности немедленно после выявления административного правонарушения составить протокол об административном правонарушении либо оформить его в течение двух суток, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице, как того требуют ч. 1 и 2 ст. 28.5 КоАП РФ, необходимо задействовать институт административного расследования. В ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ предусмотрена возможность его проведения при выявлении нарушений в том числе и миграционного законодательства, если требуется совершение процессуальных действий, требующих значительных временных затрат.

Процедура установления личности в данном случае может оказаться именно тем процессуальным действием, которое требует значительных временных затрат. В то же время содержание ст. 28.7 КоАП РФ (а именно ч. 3, 3.1 и 5.1) не позволяет говорить о том, что при необходимости проведения административного расследования дело об административном правонарушении может быть возбуждено по факту его совершения без установления личности субъекта, в отношении которого оно возбуждается. С одной стороны, законодатель в числе сведений, которые должны содержаться в определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении

¹ См.: *Панкова О.В.* Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения. Статья подготовлена для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

административного расследования, не указывает сведений о лице, в отношении которого возбуждается дело. С другой стороны, в законе определена обязательность составителя определения разъяснять права лицу, в отношении которого возбуждается дело, о чем должна быть сделана запись в определении, а его копия в течение суток подлежит вручению под расписку либо высылается данному лицу. Однако отсутствие сведений о его личности делает информацию о разъяснении прав, а также расписку о получении копии определения обезличенными.

По нашему мнению, в законе должна быть четко установлена возможность возбуждения дела об административном правонарушении и проведения административного расследования по факту его совершения, то есть в отношении неизвестного лица или субъекта, личность которого не установлена. Поэтому мы предлагаем дополнить ч. 3 ст. 28.7 КоАП РФ формулировкой следующего содержания: «В случае если личность физического лица, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении, не установлена либо данное лицо не известно, об этом делается запись в определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования». Это поможет правоприменителю не только при привлечении иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности, но и во многих иных случаях — при совершении любыми субъектами правонарушений в сфере экологии, лесопользования и т.д., поскольку практическая деятельность субъектов, уполномоченных проводить административное расследование, вскрывает ряд проблем, нерешенность которых описана в многочисленных публикациях¹.

¹ См., например: *Шавлохов А.К.* Административное расследование — самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // *Социология и право.* 2015. № 1. С. 61–77; *Арзуманян А.А.* Административное расследование как процессуальная форма административно-юрисдикционной деятельности // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление.* 2015. № 7. С. 96–98; *Долгих И.П., Черняев Г.М.* Административное расследование: проблемы и перспективы // *Законность и правопорядок в современном обществе.* 2014. № 17. С. 13–17; *Долгих И.П., Супонина Е.А., Черняев Г.М.* Административное расследование как особый этап производства по делам об административных правонарушениях: проблемы и перспективы // *Тенденции развития*

Содержание административного расследования, связанного с установлением личности иностранного гражданина или лица без гражданства, в такой ситуации должно определяться положениями ст. 10.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Должностные лица органов, уполномоченных возбуждать дело об административном правонарушении, в отсутствие действительных документов, удостоверяющих личность иностранного гражданина или лица без гражданства, могут установить их личность, используя любые другие документы, содержащие их персональные данные, в том числе недействительный документ, удостоверяющий личность, свидетельство о рождении, документ, свидетельствующий о перемене фамилии, имени или отчества либо иных персональных данных, документ о заключении (расторжении) брака, документ об образовании, военный билет, трудовую книжку, пенсионное удостоверение, водительское удостоверение, справку из места лишения свободы об освобождении и пр. Несмотря на то, что по данному Закону эти документы могут быть представлены вместе с заявлением иностранного гражданина или лица без гражданства об установлении личности, на наш взгляд, в целях административного расследования должностные лица уполномоченных органов исполнительной власти вправе истребовать их у данных субъектов по своей инициативе.

В отсутствие указанных документов личность иностранца или апатрида может быть установлена и иным способом. Для этого должностные лица компетентных органов истребуют у иностранца или апатрида информацию в письменной форме, необходимую для установления их личности, в том числе сведения о лицах, которые, будучи свидетелями, могут предоставить сведения об их личности; осуществляют соответствующие проверки, опрашивают лиц, указанных иностранцем или апатридом в качестве свидетелей, по месту жи-

тельства или месту пребывания данных субъектов, а также проводят их опознание по свидетельским показаниям; используют данные об иностранцах и апатридах, содержащиеся в государственной информационной системе миграционного учета, а также дактилоскопические материалы, полученные при проведении государственной дактилоскопической регистрации. Подобные нововведения положительно оцениваются в научной литературе, хотя отмечается необходимость более подробной регламентации соответствующих процедурных моментов¹. Пояснительная записка к законопроекту № 165101-6, которым впоследствии в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» была введена ст. 10.1, в качестве обоснования его принятия предусматривала необходимость урегулирования процедурных вопросов, связанных с установлением личности заявителя в период рассмотрения его заявления о признании гражданином или о приеме в гражданство Российской Федерации². Тем не менее, положения данной статьи вполне применимы и к деятельности субъектов, осуществляющих административную и уголовную юрисдикцию³. При этом в рамках административного расследования указанные в данном Законе свидетели получают статус участников производства по делам об административных правонарушениях, что потребует их предупреждения об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний по ст. 17.9 КоАП РФ в случае их опроса об обстоятельствах знакомства с иностранцем или лицом без гражданства и получения информации о личности данных субъектов.

Сложность указанных мероприятий обуславливает длительный срок проведения процедуры установления личности иностранного гражданина или лица без гражданства, который не должен превышать три месяца (ч. 13

¹ См.: *Медяков Т.С., Степанов А.В.* Проблемы нормативно-правового регулирования вопросов о документах, удостоверяющих личность иностранного гражданина в Российской Федерации // *Вопросы управления.* 2013. № 3. С. 207–214.

² URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=165101-6&02> (дата обращения: 03.12.2015).

³ См.: *Кригер А.Е.* Некоторые особенности установления личности иностранного гражданина // *Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями.* 2015. № 13–1. С. 193–194.

ст. 10.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). В то же время, если обратиться к содержанию ст. 28.7 КоАП РФ, то срок административного расследования не должен превышать одного месяца с момента возбуждения дела об административном правонарушении. Общее правило по месячному сроку административного расследования дополнять какими-либо специальными сроками, на наш взгляд, нецелесообразно, поскольку единый срок совершения процессуальных действий обеспечивает упорядоченность любого производства. Чтобы внести элемент унификации данного срока со сроком установления личности, необходимо предусмотреть возможность его продления до трех месяцев. Этот срок можно обосновать следующим образом: если законодатель полагает его достаточным для установления личности иностранного гражданина, претендующего на приобретение гражданства Российской Федерации, то и для проведения административного расследования в целях установления личности иностранца или апатрида с учетом его продления такой срок также должен быть предельным. Соответственно, ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ целесообразно дополнить п. 5 с указанием в нем, что «в исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен: ... 5) решением руководителя вышестоящего органа по делам об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, — на срок до трех месяцев».

Помимо установления личности еще одной проблемой на стадии возбуждения дела об административном правонарушении является необоснованность применения административного задержания к иностранцам и апатридам, могущим быть подвергнутыми административному выдворению, и разлучение административно задержанных иностранцев с их несовершеннолетними детьми. Применение административного задержания к иностранцам и апатридам, в отношении которых может быть применено административное выдворение, является обоснованным, когда имеются исключительные

случаи, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении (общее правило ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ), а также когда это необходимо для установления личности (специальное правило ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ).

Что касается разлучения с детьми при административном задержании, то в соответствии с ч. 1 ст. 9 Конвенции о правах ребенка¹ государства-участники предпринимают меры, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы согласно *судебному решению* определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в интересах ребенка. В данной сфере отношений имеются существенные проблемы правоприменения. В частности, вопиющий случай гибели пятимесячного младенца, изъятого у административно задержанных супругов — граждан Таджикистана 13 октября 2015 г., находился на контроле Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, а также являлся предметом проверки со стороны Генеральной Прокуратуры РФ². Поместив предполагаемых нарушителей миграционного законодательства в камеру временного содержания, сотрудники полиции изъяли их пятимесячного ребенка, не пояснив, куда он будет направлен. В тот же день судьей было вынесено постановление об административном выдворении указанных лиц в виде самостоятельного контролируемого выезда. Обратившись в полицию, 14 октября 2015 г. супруги узнали, что ребенок умер.

На наш взгляд, необходимо исключить возможность возникновения таких ситуаций. В подобных случаях недопустимо ни административное задержание с содержанием задержанных вместе с их несовершеннолетними

¹ См.: Конвенция о правах ребенка: одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

² Обращение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в Генеральную Прокуратуру Российской Федерации от 27 октября 2015 г., а также ответ Генеральной Прокуратуры РФ опубликованы на официальном сайте Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/2877/> (дата обращения: 06.12.2015).

детьми, ни разлучение родителей с детьми. В первом случае это не отвечает принципу гуманизма, поскольку существенные правоограничения, применяемые к родителям, в равной мере будут распространяться на их детей, которые никаких правил нарушить не могли. Во втором случае будет иметь место прямое нарушение Конвенции о правах ребенка. Думается, что целесообразно внести коррективы в ст. 27.19 КоАП РФ с установлением возможности применения помещения иностранных граждан в специальные учреждения как процессуально-обеспечительной меры до рассмотрения дела об административном правонарушении в целях установления личности при наличии у иностранных граждан или лиц без гражданства несовершеннолетних детей, поскольку правила и условия содержания в них рассчитаны на нахождение в них, в том числе, родителей с детьми. Например, предусмотрены нормы питания для детей¹. В связи с этим наименование ст. 27.19 КоАП РФ целесообразно изменить и сформулировать следующим образом: «Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении либо подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации». Таким образом, это должны быть те же самые учреждения, что и для административно выдворяемых. В целях реализации высказанного предложения целесообразно дополнить данную статью ч. 1.1 следующего содержания: «Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, допускается при невозможности административного задержания по основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 27.5 настоящего Кодекса, вследствие наличия у них несовершеннолетних детей и отсут-

¹ См.: Приложение № 4 к Правилам содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы или ее территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: утв. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 (в ред. от 17 июня 2016 г.) // СЗ РФ. 2014. № 2. Ст. 130; 2016. № 26 (ч. II). Ст. 4060.

ствия возможности их оставления со вторым родителем. Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, осуществляется должностными лицами, указанными в ст. 27.3 настоящего Кодекса. Срок содержания в специальных учреждениях иностранных граждан или лиц без гражданства, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, не может превышать 48 часов». Таким образом, предельный срок содержания в указанных учреждениях будет унифицирован с предельным сроком административного задержания.

Рассмотрение дела об административном правонарушении, могущем повлечь административное выдворение. Как известно, данная стадия производства по делам об административных правонарушениях неоднородна и включает в себя ряд последовательно сменяющих друг друга этапов: а) подготовку к рассмотрению; б) разбирательство (данный термин содержится в ч. 1 ст. 29.11 КоАП РФ); в) вынесение постановления или определения по результатам рассмотрения дела; г) объявление постановления¹.

Следует иметь в виду, что в порядке подготовки дела к рассмотрению субъектом административной юрисдикции должны быть установлено, правильность составления протокола об административном правонарушении с позиций не только полноты исследования события правонарушения и соблюдения процедуры оформления протокола, но и полноты представленных сведений о совершившем его лице.

Существенными недостатками протокола считаются отсутствие данных, которые приведены в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, а также иных сведений, значимых для конкретного дела об административном правонарушении. К несущественным недостаткам протокола Верховный Суд РФ относит те, которые

¹ См. о выделении этапов в рамках стадии рассмотрения дела об административном правонарушении: Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Административная ответственность по российскому законодательству. М., 2004. С. 121; Тимошенко И.В. Административная ответственность: учебное пособие. М.; Ростов н/Д, 2004. С. 222.

возможно восполнить в ходе рассмотрения дела по существу¹. Полагаем, что отсутствие надлежащим образом установленных сведений о личности субъекта, в том числе и о его гражданстве, следует рассматривать как существенный недостаток протокола об административном правонарушении, поскольку он практически невосполним при рассмотрении дела по существу ввиду ограниченного срока данной стадии производства по делам об административных правонарушениях (напомним, что дело об административном правонарушении, влекущем административное выдворение, рассматривается в день получения протокола субъектом административной юрисдикции), если учитывать, что на установление личности иностранца или апатрида законодатель отводит до трех месяцев. В таких условиях у судьи или должностного лица пограничного органа отсутствуют возможности для направления запросов, истребования какой-либо информации, поскольку в день получения протокола следует осуществить ряд организационных действий: установить при подготовке к рассмотрению дела необходимость получения недостающих сведений, затем истребовать необходимые дополнительные материалы по делу в порядке п. 2 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ и получить их. Это представляется маловероятным. Очевидно, что в такой ситуации основная административно-юрисдикционная нагрузка по установлению всех необходимых данных и материалов, необходимых для правильного и объективного рассмотрения дела об административном правонарушении и обеспечения последующего административного выдворения, должна приходиться на стадию возбуждения дела.

В той ситуации, когда протокол об административном правонарушении и иные материалы дела содержат названный недостаток, субъект административной юрисдикции, руководствуясь п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, выносит определение о возвращении протокола об административном правонаруше-

¹ См. п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (с изм. от 19 декабря 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2014. № 2.

нии и других материалов дела в орган или должностному лицу, которыми составлен протокол.

Игнорирование данного требования судьями и должностными лицами пограничных органов впоследствии создает проблемы при исполнении постановления об административном выдворении.

Субъектами административной юрисдикции должно учитываться, что в силу ст. 26.1 КоАП РФ в отношении лица, личность которого не установлена, постановление о назначении административного наказания не может быть вынесено. Практика применения данного административного наказания отдельными судами общей юрисдикции показывает, что судьи не пренебрегают данным требованием, поэтому все материалы дела об административном правонарушении содержат документы, удостоверяющие личность иностранного гражданина¹.

Имеют место и противоположные примеры. В частности, 6 ноября 2015 г. Верховным Судом Республики Ингушетия рассмотрено дело по жалобе гражданки Республики Узбекистан Н. на постановление Магасского районного суда Республики Ингушетия от 23 октября 2015 г. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ, в отношении данной иностранной гражданки, которая признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ (нарушение режима пребывания в Российской Федерации, выразившееся в несвоевременном выезде из Российской Федерации по истечении установленного срока пребывания), с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 2000 рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения. Между тем судом первой инстанции личность лица, в отношении которого ведется производство по делу об админи-

¹ См.: Обобщение судебной практики по делам об административных правонарушениях, влекущих административное приостановление деятельности и выдворение за пределы РФ за 2013 г. URL: http://frunzensky.wld.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=627 (дата обращения: 03.12.2015).

стративном правонарушении, должным образом не была установлена вопреки требованиям действующего законодательства. Это выразилось в том, что не была определена дата рождения указанной иностранной гражданки. Соответственно, постановление судьи районного суда было отменено в связи с существенными нарушениями процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, что не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, которое в итоге было направлено на новое рассмотрение для установления достоверных сведений о личности данного лица и принятия по делу законного и обоснованного постановления¹.

Можно привести еще один пример. Решением судьи Волгоградского областного суда по делу № 07п-42/2014 от 22 января 2014 г. было отменено постановление судьи Дзержинского районного суда г. Волгограда от 13 декабря 2013 г. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ в отношении гражданина Грузии К., а дело направлено на новое рассмотрение. Судья районного суда, вынесший постановление по делу и не проверивший, имеются ли в материалах дела надлежащие доказательства, подтверждающие личность лица, привлекаемого к административной ответственности, назначил административное выдворение лицу, имя которого не соответствует документам, удостоверяющим его личность. Судья при этом ориентировался на сведения, содержащиеся в паспорте СССР и водительском удостоверении К. В то же время на стадии пересмотра по имеющейся в материалах дела карте Управления ФМС России по Волгоградской области выявлено наличие у К. паспорта гражданина Грузии от 24 декабря 2010 г., который и является документом, удостоверяющим его личность. В данном документе указано совсем другое имя².

¹ См.: Решение судьи Верховного Суда Республики Ингушетия по делу № 7а-23/2015 от 6 ноября 2015 г. URL: http://vs.ing.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=152885&delo_id=1502001 (дата обращения: 04.12.2015).

² См.: Решение судьи Волгоградского областного суда по делу № 07п-42/2014 от 22 января 2014 г. URL: http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=443209&delo_id=1502001 (дата обращения: 04.12.2015).

Необходимо отметить, что указанные недостатки материалов по делам об административных правонарушениях явились следствием непринятия необходимых мер по установлению личности иностранных граждан еще на стадии возбуждения дел об административных правонарушениях, что лишний раз подтверждает ранее сделанные выводы и предложения.

Этап вынесения постановления по делу об административном правонарушении сочетает в себе как процессуальные моменты, поскольку содержание данного постановления определяется процедурными нормами гл. 29 КоАП РФ, так и материально-правовые ввиду того, что правила назначения административных наказаний, требующие учитывать характер совершенного административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, непосредственно влияют на его содержание.

Так, согласно п. 23.1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», назначая административное наказание в виде административного выдворения иностранных граждан или лиц без гражданства за пределы территории Российской Федерации, судьи должны учитывать, что в соответствии с правилами, определяющими материально-правовую характеристику данного наказания, изложенными в ч. 4 ст. 3.10 КоАП РФ, административное выдворение может быть назначено в форме принудительного выдворения за пределы территории Российской Федерации или контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации. При этом указание на форму административного выдворения в постановлении по делу об административном правонарушении является обязательным.

Если форма, в которой должно исполняться административное наказание в виде выдворения, не была указана в постановлении о назначении этого административного наказания, то данный вопрос может быть разрешен судьей, вынесшим постановление об административном выдворении, на основа-

нии ч. 3 ст. 31.4 КоАП РФ по заявлению органа, должностного лица, приводящих постановление в исполнение, а также по заявлению лица, в отношении которого оно вынесено. Названный вопрос также может быть разрешен судьей в ходе рассмотрения жалобы, протеста прокурора на не вступившее в законную силу постановление об административном выдворении без его отмены при условии, что материалы дела позволяют усмотреть в постановлении, вынесенном судьей, форму административного выдворения, хотя она и не была определена в ходе рассмотрения (например, по решению судьи на основании ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ иностранный гражданин или апатрид был помещен в специальное учреждение до его выдворения).

Верховным Судом РФ также высказаны требования о том, что вынося постановление о назначении административного наказания, следует учитывать право на уважение семейной жизни, гарантированное п. 1 ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.¹, которое может быть нарушено в случае административного выдворения лица из страны, в которой проживают члены его семьи. Поэтому при назначении наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации судья должен исходить из действительной необходимости применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства такой меры ответственности, а также из ее соразмерности целям административного наказания, с тем чтобы обеспечить достижение справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках производства по делу об административном правонарушении. При этом конкретные обстоятельства, связанные с совершением административного правонарушения (длительность незаконного нахождения на территории Российской Федерации, повторное или неоднократное привлечение к административной ответственности и т.д.), подлежат оценке в соответствии с общими правилами назначения административного наказания, основанными на принципах справедливости, соразмерности и индивидуализации ответственности. Если необходимость применения к иностранному

¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

гражданину или лицу без гражданства административного выдворения за пределы Российской Федерации как единственно возможного способа достижения целей административного наказания, связанного с предупреждением совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ), будет установлена, назначение ему дополнительного административного наказания в виде административного выдворения не исключается.

Проблематика вынесения немотивированных постановлений, в которых судьи в качестве дополнительного наказания указывают административное выдворение за пределы Российской Федерации, сопровождает практику рассмотрения дел об административных правонарушениях на протяжении всего периода существования административного выдворения как меры административной ответственности. При вынесении таких постановлений субъекты административной юрисдикции далеко не всегда принимают во внимание нормы международного права, определяющие общий механизм защиты каждого, кто на законных основаниях находится на территории другого государства. В первую очередь такие нормы содержит Конвенция о защите прав человека и основных свобод, ограничивающая перечень оснований, обуславливающих правомерность высылки иностранца или апатрида за пределы государства. Если опираться на содержание ст. 2 Протокола от 16 сентября 1993 г. № 4¹ к данной Конвенции, допустимость подобного вмешательства со стороны государственных органов должна определяться в законе на основе необходимости обеспечения национальной безопасности или общественного спокойствия, поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности либо защиты прав и свобод других лиц.

Для подтверждения существования данной проблемы можно привести в пример регулярные обзоры практики Верховного Суда РФ, в которых содержатся выдержки из постановлений Европейского Суда по правам человека,

¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

которыми разрешались споры, касающиеся вынесения необоснованных постановлений о назначении административного выдворения. Так, Постановлением Европейского Суда по правам человека от 11 декабря 2014 г. по делу «Назаров против России» была удовлетворена жалоба гражданина Республики Узбекистан, который требовал признать противоречащим нормам международного права административное выдворение в государство его гражданской принадлежности, поскольку в таком случае он подвергнется реальной угрозе жестокого обращения, запрещенного ст. 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Европейский Суд по правам человека, рассмотрев материалы, указывающие на существование реальной опасности жестокого обращения с лицами, обвиняемыми, подобно заявителю, в участии в деятельности запрещенных религиозных организаций в Республике Узбекистан, и на отсутствие достаточных гарантий избежать такого риска, пришел к выводу, что принудительное возвращение заявителя в данное государство подвергло бы его серьезной опасности жестокого обращения, противоречащего ст. 3 Конвенции, и, таким образом, способствовало бы нарушению этой статьи (п. 39 Постановления)¹.

Кроме того, Постановлением Европейского Суда по правам человека от 26 июня 2014 г. по делу № 39428/12 «Габлишвили против России» установлено, что исполнение органами государственной власти Российской Федерации постановления городского суда об административном выдворении гражданина Грузии будет являться нарушением ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, требующей соблюдения права заявителя и его жены на уважение семейной жизни. В 2011 г. заявитель женился на гражданке России, которая в 2012 г. родила от него ребенка. Впоследствии заявителю, признанному виновным в употреблении наркотических веществ без назначения врача по ч. 2 ст. 6.9 КоАП РФ, был назначен административный штраф с административным выдворением. Судом определено, что выдворе-

¹ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25 ноября 2015 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 3. Март; 2016. № 4. Апрель.

ние члена семьи является крайней формой вмешательства в право на уважение семейной жизни и любое лицо, которому угрожает риск вмешательства такой степени, должно иметь право на определение соразмерности и обоснованности такой меры независимым судом на основе соответствующих принципов ст. 8 Конвенции (п. 52 постановления). Учтя все обстоятельства дела, Европейским Судом по правам человека было вынесено заключение, что судебные разбирательства, в ходе которых было вынесено или оставлено без изменения постановление об административном выдворении, не соответствовали требованиям Конвенции и не затрагивали всех элементов, которые государственным органам Российской Федерации, проводившим оценку необходимости применения меры по выдворению в демократическом обществе и была ли она соразмерной преследуемой законной цели (пп. 60–61 Постановления)¹.

Следует отметить, что законодательство об административных правонарушениях и иное законодательство, которым определяются особенности правового положения иностранных граждан и апатридов в России, в их совокупности и системной взаимосвязи позволяют не применять административное выдворение в качестве дополнительного административного наказания и, соответственно, не нуждаются в корректировке. Выводы Европейского Суда по правам человека по таким вопросам настолько регулярны и многочисленны, что стали хорошо известны субъектам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, и отражены в материалах практики Верховного Суда РФ. Поэтому проблема здесь заключается не в содержании материальных и процессуальных норм административно-деликтного законодательства, а, скорее, в правосознании или недостаточной квалификации судей, которые продолжают необоснованно назначать административное выдворение, что требует применения к ним организационных мер, содержание которых не охватывается настоящим исследованием.

¹ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2015), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26 июня 2015 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 10. Октябрь.

На этапе вынесения постановления о назначении административного наказания субъект административной юрисдикции встает перед выбором: в какой форме назначить административное выдворение — в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации либо контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации? В законодательстве об административных правонарушениях фактически никаких критериев для выбора какой-либо из этих форм не установлено. Практическое решение данного вопроса зависит от наличия или отсутствия у выдворяемого денежных средств для самостоятельного выезда. Дело в том, что в случае, когда материалы дела указывают на отсутствие у административно выдворяемого лица необходимых денежных средств, а также когда невозможно установить пригласивший его орган, дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства, гражданином которого он является, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица, за счет которых может быть обеспечен выезд иностранного гражданина или апатрида из Российской Федерации, административное выдворение осуществляется за счет средств федерального бюджета, в то время как административное выдворение в форме контролируемого самостоятельного выезда иностранца или апатрида осуществляется исключительно за счет собственных средств выдворяемого либо за счет средств пригласившего его субъекта. Таким образом, когда в материалах дела отсутствуют сведения о наличии у выдворяемого лица денежных средств и пригласившем его субъекте, судья вынужден решить вопрос о принудительном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства. Для обеспечения последующего исполнения данного наказания судья вправе применить меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде помещения в специальное учреждение для иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению, с отражением данной меры в резолютивной части постановления (ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ).

При вынесении постановления об административном выдворении в форме контролируемого самостоятельного выезда следует иметь в виду, что оно должно быть исполнено выдворяемым в течение пяти дней после вступления его в законную силу. Рациональной, но не предусмотренной законом (а именно ст. 29.10 КоАП РФ), является судебная практика разъяснения в данном постановлении обязанности выехать из России в указанный срок. В частности, такой подход к определению содержания постановления об административном выдворении нами был выявлен в практике Мегино-Кангаласского районного суда Республики Саха (Якутия), когда в резолютивной его части после указания на вид и размер (срок) административного наказания выдворяемому разъясняется обязанность выехать из Российской Федерации в пятидневный срок после вступления постановления в законную силу¹. Рациональной она является потому, что у лица, привлеченного к административной ответственности, должна быть вся необходимая информация об исполнении соответствующего административного наказания. Это необходимо для повышения процента исполняемости данных постановлений. Например, согласно данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2014 г. в связи с уклонением иностранных граждан и лиц без гражданства от исполнения административного наказания в виде контролируемого самостоятельного выезда за пределы Российской Федерации по ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ привлечено к административной ответственности 1703 человека². С одной стороны, *ignorantia juris non excusat*, но с другой — все же нужно уделять внимание тому, что иностранные граждане, как правило, не обладают знаниями российского законодательства, что требует разъяснения срока их выезда в постановлении о назначении административного выдворения.

¹ См., например: Постановление судьи Мегино-Кангаласского районного суда Республики Саха (Якутия) от 10 июня 2015 г. по делу № 5-38/2015. URL: http://mkang.jak.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=1832843&delo_id=1500001 (дата обращения: 06.12.2015).

² См.: Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 2014 год № 1-АП. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2884> (дата обращения: 06.12.2015).

Конечно, они уклоняются не только потому, что им не разъяснен срок выезда, но и в связи с нежеланием покидать территорию нашего государства. Тем не менее, в определенной степени приведенная практика может способствовать снижению числа уклоняющихся, хотя желательно данный момент отразить в законе. В связи с изложенным ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ предлагаем дополнить абз. 5 следующего содержания: «При назначении административного выдворения в виде контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации в постановлении по делу об административном правонарушении разъясняется срок, в течение которого иностранный гражданин или лицо без гражданства обязаны выехать из Российской Федерации в соответствии с частью 6 статьи 32.10 настоящего Кодекса».

Стадия *исполнения постановления об административном выдворении*, по нашему мнению, требует систематизации законодательного регулирования. Как указывалось в начале параграфа, данная стадия регулируется нормами трех федеральных законов. С одной стороны, в Федеральном законе «Об исполнительном производстве» имеет смысл урегулировать порядок деятельности судебного пристава-исполнителя по обеспечению принудительного выдворения, поскольку изложенный в ст. 109.1 подробный алгоритм действий данного должностного лица обеспечивает удобство правоприменения. С другой стороны, положения ст. 32.10 КоАП РФ и ст. 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» содержат обобщенное и однородное правовое регулирование исполнения постановления об административном выдворении, затрагивающее деятельность всех вовлеченных в эту процедуру органов исполнительной власти. К тому же нормы, содержащиеся в этих статьях, в определенной части дублируют друг друга. В связи с этим представляется целесообразным, с технико-юридической точки зрения, систематизировать данные положения на основе включения соответствующих норм в ст. 32.10 КоАП РФ. На данной стадии нередко возникают сугубо организационные проблемы, связанные, например, с побегами конвоируемых иностранных граждан, в отношении ко-

торых вынесено постановление о принудительном выдворении. Подобные проблемы требуют ведомственно-инструктивного реагирования в целях повышения контроля над выдворяемыми.

Однако основные проблемы как организационного, так и правового характера, связанные с исполнением постановления о принудительном выдворении, возникают при применении положений ст. 27.19 КоАП РФ, регуливающей помещение в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации.

2.3 Правовая процедура помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации

Введенная Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О судебных приставах” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.)¹ мера помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, представляет собой одну из мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которой ограничивается право на свободу и личную неприкосновенность физических лиц.

Действующее административно-деликтное законодательство не дает определения рассматриваемой меры, а лишь указывает на то, что она заключается в препровождении иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения, предусмотренные законодательством Российской Федерации, либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном содержании их в таких специальных

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7352; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4238.

учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации (ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ).

Выявление дефиниции помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, невозможно без исследования его сущностных признаков.

В качестве первого признака следует выделить личный характер данной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, как и другие меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, подлежит применению лишь к лицу, совершившему административное правонарушение.

В качестве второго признака необходимо отметить субъектный состав применения данной меры административного принуждения, ограниченный специальным субъектом административной ответственности — иностранными гражданами или лицами без гражданства. Данные положения, логично сочетаясь с ч. 1 ст. 61 Конституции РФ, исключающей возможность высылки лица с территории государства, гражданином которого оно является, не допускают возможности применять рассматриваемую меру в отношении российских граждан и лиц с двойным гражданством.

Третьим признаком следует назвать объект принудительного воздействия данной меры, в качестве которого выступает право на свободу и личную неприкосновенность. Иными словами, помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, представляет собой лишение свободы¹.

¹ См., например: *Соколов А.Ю.* Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // *Административное право и процесс.* 2012. № 10. С. 47.

Четвертым признаком является цель применения рассматриваемой меры, заключающаяся в обеспечении исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Учитывая рассмотренные правовые характеристики, *помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации*, представляет собой меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемую должностными лицами органов, уполномоченных на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов либо пограничных органов в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа, заключающуюся в ограничении свободы иностранных граждан или лиц без гражданства и их содержании в специально отведенном помещении пограничного органа либо в специальном учреждении, подведомственном органам внутренних дел.

Изначально указанные учреждения создавались в порядке, устанавливаемом законами субъектов РФ, что вызывало критику в научной литературе, поскольку создание и организация функционирования их на региональном уровне не отвечали конституционному требованию о возможности ограничения прав и свобод человека и гражданина только федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). К тому же по ст. 72 Конституции РФ содержание выдворяемых в специальных учреждениях не относится к вопросам совмест-

ного ведения Российской Федерации и ее субъектов¹. Кроме того, не во всех субъектах РФ могла финансироваться их деятельность за счет собственных бюджетных средств².

Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, как и иные меры принуждения, применяется только если наличествует ряд оснований, гарантирующих законность и обоснованность ограничения прав лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении.

Действующее административно-деликтное законодательство не закрепляет понятия «основания». Вместе с тем определение содержания и видов оснований применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляет одну из задач науки административного права, которая должна способствовать правильному уяснению должностными лицами правоприменительных органов смысла требований закона. Для того чтобы «меры принуждения соответствовали их подлинному содержанию и тем целям, которые государство связывает с их установлением, применение этих мер должно опираться на определенные основания»³.

Данный термин имеет несколько значений, в качестве одного из них выступает «базисная часть чего-либо, главный принцип, достаточное условие для чего-либо: бытия, познания, мышления, деятельности»⁴. В толковых словарях русского языка под «основанием» понимается причина, повод, обстоя-

¹ Подробнее об этом см.: *Шутилина О.А.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ограничивающие право на свободу и личную неприкосновенность // *Среднерусский вестник общественных наук.* 2014. № 6. С. 65.

² См., например: *Герасименко Ю.В., Рыжакова Ю.Н.* Организация специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации за пределы России // *Научный вестник Омской академии МВД России.* 2011. № 3. С. 33.

³ *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М., 1961. С. 327.

⁴ *Социологический энциклопедический словарь.* На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / редактор, координатор Г.В. Осипов. М., 1998. С. 226.

тельство, которые объясняют, оправдывают, делают понятным что-либо, являются достаточными для того, чтобы вызвать какое-нибудь действие¹.

В современный период в правовой науке, как правило, выделяется три основания применения мер административного принуждения: *нормативное (юридическое, правовое), фактическое и процессуальное*.

Нормативным основанием является наличие нормы права, определяющей возможность и случаи применения конкретной меры административного принуждения при наличии указанных в норме обстоятельств.

Для выявления нормативного основания помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, которые подлежат принудительному выдворению с территории Российской Федерации, необходимо проведение анализа всего комплекса нормативных правовых актов, относящихся к регулированию указанного административно-правового института.

Необходимо остановиться на вопросах, связанных с конструированием национальных правовых норм, которое в цивилизованном государстве всегда осуществляется на основе общепризнанных принципов и норм международного права, являющихся основанием для формирования международных стандартов в области прав человека и гражданина. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, входят составной частью в правовую систему Российской Федерации. В качестве таковых основополагающих международно-правовых актов, с помощью которых определяются параметры помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, рассматриваются:

¹ См., например: Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 1998. С. 731; *Лопатин В.В., Лопатина Л.Е.* Русский толковый словарь. 5-е изд., стер. М., 1998. С. 391.

1) Устав Организации Объединенных Наций 1945 г.¹, в п. 3 ст. 1 и ст. 55 которого определено, что одной из обязанностей Организации Объединенных Наций рассматривается содействие всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии;

2) Всеобщая декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 г. на заседании Генеральной Ассамблеей ООН², в установлениях которой отражено право каждого на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность (ст. 3), содержит запрет на произвольный арест, задержание или изгнание (ст. 9) и определяющая, что при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе (п. 2 ст. 29);

3) Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.)³, которая в ст. 33 запрещает высылку беженцев или их принудительное возвращение в страны, откуда они прибыли, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;

4) Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.)⁴, расширяющий провозглашенные Всеобщей декларацией прав человека принципы и заявленный в п. 1 ст. 9 запрет лишения свободы иначе, чем на основаниях и в соответствии с процедурой, которые установлены законом;

¹ Ратифицирован СССР Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20 августа 1945 г. // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938–1975. Т. 2. С. 237.

² См.: Российская газета. 1998. 10 дек.

³ См.: Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.

⁴ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

5) Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (приняты на первом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в г. Женеве 30 августа 1955 г.)¹, устанавливающие в ч. I общеприменимые правила, касающиеся общего управления пенитенциарными заведениями, а также условий содержания всех категорий заключенных, вне зависимости от того, по уголовному или гражданскому делу находятся последние в заключении².

Закрепленные правила, в частности, касаются необходимости ведения реестра, содержащего сведения о заключенных лицах (п. 7), отдельного содержания различных категорий заключенных (п. 8), минимальных требований к помещениям содержания, включая санитарные, климатические и другие требования (пп. 10–14), к личной гигиене (пп. 15–16), одежде и спальным принадлежностям (пп. 17–19), питанию (п. 20), физическим упражнениям (п. 21), медицинскому обслуживанию (пп. 22–26) и т.д.;

6) Основные принципы обращения с заключенными, принятые резолюцией 45/111 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 г.³, воспроизводящие приведенные правила;

7) Резолюция Экономического и Социального Совета ООН 1984/47 от 25 мая 1984 г. «Процедуры эффективного выполнения минимальных стандартных правил, касающихся обращения с заключенными»⁴, обязывающая государства воплотить Минимальные стандартные правила в национальном законодательстве и других положениях;

¹ См.: Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М., 1990. С. 290–311.

² По смыслу исследуемых правил к заключенным по гражданским делам относятся все лица, чья свобода ограничена не в связи с преследованием за совершенное уголовное преступление.

³ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/prisoners_treatment.shtml (дата обращения: 01.02.2013).

⁴ См.: Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М., 1990. С. 311–319.

8) Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1975 г. № 3452 (XXX) «Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания»¹ и соответствующая ей Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10 декабря 1984 г.)², рассматривающие любое действие, представляющее собой пытку или иные виды обращения и наказания, которые можно охарактеризовать как жестокие, бесчеловечные, унижающие или оскорбляющие человеческое достоинство и, в этой связи, исключающие применение высылки (выдворения), если наличествуют серьезные основания полагать, что лицу грозит возможность применения пыток в иностранном государстве (ст. 3 Конвенции). В соответствии с указанными нормативными актами государства-участники должны систематически рассматривать правила, инструкции, методы и практику, касающиеся допроса, а также условия содержания под стражей и обращения с лицами, подвергнутыми любой форме ареста, задержания или тюремного заключения на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, с тем, чтобы не допускать каких-либо случаев пыток;

9) Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.), допускающая в подп. b п. 1 ст. 5 законное задержание или заключение под стражу (арест) лица с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом и запрещающая в ч. 1 ст. 3 Протокола № 4 высылку с территории государства, гражданином которого является лицо;

10) Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека³, ст. 5 которой закрепляет право каждого на свободу и личную неприкосновенность и допускает лишение свободы исключительно

¹ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/torture.shtml (дата обращения: 01.02.2013).

² См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 45. Ст. 747.

³ См.: СЗ РФ. 1999. №13. Ст. 1489.

в случаях и в соответствии с процедурой, установленной национальным законодательством.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ обладают приоритетом перед национальным законодательством. Больше того, согласно международным стандартам базовые положения, которыми затрагиваются основные права и свободы человека, должны воспроизводиться в конституционных нормах. Например, ст. 22 Конституции РФ закрепляет допустимость ареста, заключения под стражу и содержания под стражей только при наличии судебного решения, или согласно с ч. 1 ст. 23 каждый наделен правом неприкосновенности частной жизни.

Исходя из сущности правового государства, каковым выступает Российская Федерация, ограничение конституционного права граждан на личную неприкосновенность и свободу передвижения предполагается лишь законодательным образом, в качестве исключительной возможности, а именно путем принятия актов законодательного характера (которые обладают высшей юридической силой). Так, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Несмотря на то, что административное и административно-процессуальное законодательство отнесено ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, исключительность осуществления правового регулирования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях лишь на федеральном уровне обусловлена положениями п. 4 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ, делегировавшими порядок производства по делам об административных правонарушениях,

а также установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях к компетенции Российской Федерации.

В этой связи основное регулирование института помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, осуществляется КоАП РФ, в ст. 27.19 которого закрепляется содержание рассматриваемой меры, а также общий порядок ее применения. Одновременно с нормами, закрепленными в КоАП РФ, существует подзаконная, в том числе ведомственная, регламентация процессуальных вопросов, связанных с применением исследуемой меры. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 (в ред. от 17 июня 2016 г.) утверждены Правила содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы или ее территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии¹. Процедура реализации помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, отражена в Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства², Приказе Минюста России от 11 сентября 2014 г. № 191 «Об утверждении Порядка исполнения Федеральной службой судебных приставов постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное законодательством Российской Федерации»³ и Приказе Федеральной службы судебных приставов от 2 мая 2012 г. № 232 «Об организации работы по исполнению постановлений судов о при-

¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 2. Ст. 130; 2016. № 26 (ч. II). Ст. 4060.

² Утв. приказом ФСБ РФ от 23 декабря 2008 г. № 631 (далее — Инструкция) // Российская газета. 2009. 20 фев.

³ См.: Российская газета. 2014. 3 окт.

нудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»¹, которыми устанавливаются особенности порядка ее применения отдельными органами административной юрисдикции.

На наш взгляд, подобная детализация в подзаконном регулировании общественных отношений, относящихся к сфере ограничения прав граждан не согласуется с положениями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Думается, что основные элементы, составляющие правовую характеристику рассматриваемой меры, должны найти отражение в федеральном законе, каковым выступает КоАП РФ, а ее детальная регламентация с установлением порядка содержания административно выдворяемых в специальных учреждениях (помещениях) должна содержаться в отдельном федеральном законе («О порядке и условиях содержания в специальных учреждениях (помещениях) иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»). В качестве примера смены подзаконного нормативно-правового регулирования на законодательное в рамках регламентации административно-юрисдикционных отношений можно привести принятие Федерального закона от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» (в ред. от 3 июля 2016 г.)². Данный Закон упрочил гарантии соблюдения прав и свобод лиц, находящихся в местах отбывания административного ареста. Тогда как, помещение в специальное учреждение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, не является административным наказанием в отличие от административного ареста, оно существенным образом ограничивает право на свободу и личную неприкосновенность и связано с длительными сроками принудительного содержания

¹ См.: Бюллетень Федеральной службы судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации. 2012. № 7.

² См.: СЗ РФ. 2013. № 17. Ст. 2034; <http://www.pravo.gov.ru> (03.07.2016 г.).

в них, в связи с чем требует законодательного регулирования. Предлагаемый к принятию закон должен предусматривать: а) порядок приема и содержания иностранных граждан; б) требования к содержанию иностранных граждан в специальных учреждениях; в) организацию первичного медико-санитарного обеспечения и обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения иностранных граждан, содержащихся в таких учреждениях; г) права и обязанности иностранных граждан, в них содержащихся; д) порядок убытия иностранных граждан из специального учреждения.

Таким образом, в качестве нормативного основания помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, рассматривается комплекс норм, включающий нормы международно-правового и национального характера, определяющие возможность и случаи применения данной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях при наличии обстоятельств, которые должны быть оговорены в указанных нормах.

В настоящее время среди правоведов отсутствует единство мнений относительно содержания *фактического основания* применения мер принуждения. Так, в правовой науке под фактическим основанием применения мер государственного принуждения понимается: правонарушение либо преступное деяние¹; правонарушение или иная, предусмотренная законом, аномалия с юридическим содержанием².

¹ См., например: Бахрах Д.Н., Дымченко В.Г., Лурье О.П. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. М., 1977. С. 113; Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика / под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб., 2004. С. 54.

² См., например: Алексеев С.С. Общая теория права: курс: в 2 т. Т. 1. М., 1981. С. 270; Серегина В.В. Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж, 1991. С. 29–30; Тюрин В.А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 133.

Апологеты первого подхода допускают применение государственного принуждения лишь в случае противоправного поведения или в связи с неправомерными действиями¹.

По мнению ученых, высказывающих вторую точку зрения, возможность государственно-принудительного воздействия предусмотрена законом и при отсутствии правонарушений или угрозы совершения правонарушений, когда имеет место государственная или общественная необходимость². «В случае, когда создаются ситуации, угрожающие интересам общества, личности, государство может прибегнуть к крайним, в том числе принудительным мерам, предусмотренным в праве на эти случаи жизни»³.

Следует отметить, что для группы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, к числу которых относится помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, характерен ряд особенностей.

Во-первых, в отличие от иных мер административного принуждения фактические основания применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях строго оговорены в соответствующих статьях КоАП РФ.

Во-вторых, рассматриваемые меры не могут применяться исключительно в связи с наличием чрезвычайных обстоятельств, требующих государ-

¹ См., например: *Фарушкин М.Х.* Вопросы общей теории юридической ответственности // Правоведение. 1969. № 4. С. 29–30; *Бахрах Д.Н.* Принуждение и ответственность по административному праву: учебное пособие для студентов юридических вузов. Екатеринбург, 1999. С. 8.

² См.: *Серегина В.В.* Указ. раб. С. 46; *Макарейко Н.В.* Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 61.

³ *Ардашкин В.Д.* О природе государственности зрелого социализма // Конституционное законодательство и проблемы государственного управления: сборник статей / под ред. В.Ф. Воловича, А.И. Кима. Томск, 1986. С. 33.

ственного вмешательства¹, для их реализации необходимо наличие признаков правонарушения либо достаточных оснований для предположения о наличии таких признаков².

В-третьих, фактические основания применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях индивидуальны для каждой отдельной меры³.

В-четвертых, объем правового урона в виде применения конкретной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении обусловлен уровнем причиняемого интересам личности, общества, государства вреда.

Рассматривая основания применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, Ю.В. Помогалова понимает под фактическими основаниями «фактические данные, позволяющие сделать вывод о наличии ситуации, указывающей на необходимость применения той или иной меры»⁴.

Принимая во внимание многогранный характер термина «фактические данные», а также его использование при определении сущности доказательств по делу об административном правонарушении (ст. 26.2 КоАП РФ), на наш взгляд, наиболее целесообразным в этом случае представляется рассмотрение фактических оснований в качестве юридических фактов, влекущих наступление определенных последствий. Фактические основания, выступая юридическими фактами, являются «конкретными жизненными обстоятель-

¹ См.: *Кисин В.Р.* Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. М., 1987. С. 13.

² См., например: *Мильшин Ю.Н.* О мерах административно-процессуального обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2007. № 5. С. 36; *Попов В.В., Соколов А.Ю.* Мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: понятие и признаки // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 6 (89). С. 73.

³ См.: *Помогалова Ю.В.* Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 45.

⁴ Там же. С. 45.

ствами»¹, с которыми нормы права связывают возникновение правовых отношений по применению конкретной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Фактическими основаниями применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, выступают следующие:

1) совершение ряда административных правонарушений, закрепленных гл. 18 Особенной части КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации», санкция состава которых прямо указывает на возможность применения в качестве административного наказания административного выдворения.

В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ административное правонарушение представляет собой противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В действующей редакции гл. 18 КоАП РФ содержится десять составов административных правонарушений, за совершение которых в качестве меры административного наказания предусматривается административное выдворение (ч. 2 ст. 18.1 «Нарушение режима Государственной границы Российской Федерации», ч. 2 ст. 18.4 «Нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации», ч. 1, 2 ст. 18.8 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации», ст. 18.10 «Незаконное осуществление иностранным гражда-

¹ *Алексеев С.С.* Собрание сочинений: в 10 т. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. М., 2010. С. 336.

нином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации», ч. 1 ст. 18.11 «Нарушение иммиграционных правил», ч. 2 ст. 18.13 «Незаконная деятельность по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей», ч. 1, 2 ст. 18.17 «Несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности», ст. 18.18 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства, подлежащими реадмиссии, обязательных правил, связанных с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии»).

Общими объектами посягательства всех вышеуказанных административных правонарушений являются порядок защиты Государственной границы Российской Федерации, отношения в области обеспечения режима пребывания и проживания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;

2) задержание иностранного гражданина или лица без гражданства.

В целях обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об указанном административном правонарушении, за которое в качестве меры административного наказания может быть назначено административное выдворение, иностранный гражданин или лицо без гражданства задерживается на срок до 48 ч (ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ) для обязательного участия в рассмотрении дела об административном правонарушении (п. 3 ст. 25.1 КоАП РФ).

Задержанный иностранный гражданин содержится в специально отведенных для этого помещениях пограничных органов либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов РФ;

3) назначение административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства в виде принудительного и контролируемого перемещения указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ).

В указанной мере административной ответственности объектом легального посягательства является право иностранного гражданина или лица без гражданства на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Исходя из того, что находясь на территории России, иностранные граждане и лица без гражданства могут вступать при реализации других прав в разного рода иные правоотношения, административное выдворение (выступая мерой, обусловленной принудительным прекращением права пребывания указанных лиц на территории РФ) вследствие производности этих прав от права на свободное передвижение и выбор места пребывания влечет за собой ограничение или прекращение других взаимозависимых прав¹.

Следует отметить, что КоАП РФ не закрепляет оснований, влекущих за собой обязательное применение помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, оставляя это на усмотрение суда (п. 5 ст. 3.10 КоАП РФ). Отсутствие четких правил, основываясь на которых правоприменитель мог бы однозначно определять необходимость назначения административного выдворения в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, относится к явным недоработкам законодателя. На наш взгляд, к таковым следует отнести имеющиеся сведения о злостном уклонении от явки в суд, наличие оснований полагать, что иностранный гражданин или лицо без гражданства могут скрыться и избежать исполнения данного административного наказания, не обладают достаточными денежными средствами, позволяющими самостоятельно покинуть пределы Российской Федерации и некоторые другие.

Вместе с тем КоАП РФ должны быть предусмотрены и обстоятельства, наличие которых позволяло бы назначить суду административное выдворе-

¹ См.: Максимов И.В. Система и виды административных наказаний по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Саратов, 2004. С. 208.

ние за пределы Российской Федерации в виде самостоятельного контролируемого выезда;

4) осуществление административного выдворения за пределы Российской Федерации за счет средств Российской Федерации (ч. 6 ст. 3.10 КоАП РФ позволяет назначить иностранному гражданину или лицу без гражданства административное наказание в виде контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации в случае осуществления административного выдворения за пределы Российской Федерации за счет средств таких иностранного гражданина или лица без гражданства либо за счет средств пригласившего их органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица, указанных в ст. 16 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2015 г.))¹.

Среди рассмотренных фактических оснований реализации помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, отсутствует совершение преступных деяний, что однозначно исключает возможность применения данной меры в связи с преступлениями и выступает в качестве одной из особенностей данной меры, по сравнению с иными мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Отсюда следует, что фактическими основаниями применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, являются юридические факты, указанные в КоАП РФ, с которы-

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2016. № 1 (ч. I). Ст. 58, 85, 86.

ми нормы права связывают реализацию данной меры компетентным должностным лицом органов государственной исполнительной власти.

Применение любых мер административного принуждения всегда осуществляется в строго определенной законом процессуальной форме. По отношению к отдельным мерам административного принуждения характерно наличие *процессуального основания*, представляющего собой правоприменительный акт компетентного субъекта, закрепляющий сам факт применения конкретной меры административного принуждения.

Процессуальными основаниями применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, выступают следующие:

1) постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного выдворения (ч. 4 ст. 3.10, ч. 3 ст. 27.19, абз. 4 ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ);

2) решение соответствующего должностного лица пограничного органа о содержании в специально отведенном помещении пограничного органа (ч. 4 ст. 3.10, ч. 4 ст. 27.19 КоАП РФ).

В данных процессуальных документах отражаются имеющиеся фактические основания содержания в специально отведенном помещении пограничного органа либо в специальном учреждении, подведомственном органам внутренних дел.

Следует отметить, что действующее административно-деликтное законодательство, закрепляя в абз. 4 ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ необходимость решения судьей при вынесении постановления по делу об административном правонарушении в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства вопроса о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, не содержит соответствующего требования в отношении постановлений о назначении административного выдворения, выносимых должностными лицами пограничного органа. С одной сто-

роны, это нелогично, поскольку должностные лица пограничных органов также вправе, назначая административное выдворение, принять решение о направлении выдворяемого в специальное помещение пограничного органа. С другой стороны, дополнять эту норму не требуется, поскольку далее, рассматривая вопрос о субъектах, уполномоченных применять данную процессуально-обеспечительную меру, мы предлагаем решать этот вопрос исключительно в судебном порядке.

Обобщая изложенные суждения об основаниях применения данной процессуальной меры, резюмируем, что правильное установление оснований применения принудительных мер способствует тому, что их реализация становится законной и обоснованной. Четкое определение оснований применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, дает возможность разработать наиболее эффективные и действенные способы реализации данной меры, усовершенствовать порядок ее применения.

Применение помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, направлено на оперативное обеспечение исполнения данного вида административных наказаний и реализуется рядом специальных органов административной юрисдикции.

В соответствии со ст. 27.19 КоАП РФ помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, осуществляется на основании постановления судьи или решения должностного лица пограничного органа. Таким образом, полномочиями по применению соответствующей меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обладают суды и пограничные органы, находящиеся в структуре Федеральной службы безопасности.

В системе судебных органов полномочиями по применению помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, обладают судьи районных судов, поскольку ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ наделяет их компетенцией по рассмотрению данной категории дел.

Для судей как субъектов административной юрисдикции характерна своя специфика, выражающаяся в определенных требованиях к кандидатам на должность судей¹, в особом статусе судьи², в высокой степени нормативной регламентации их деятельности, и др.

В случае вынесения судом постановления о применении помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, исполнение рассматриваемой меры осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на реализацию функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов³.

Пограничные органы находятся в структуре ФСБ России. Данный орган государства наделен полномочиями по применению мер административного принуждения Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.)⁴. Пункт «г. 1» ст. 12 обязывает сотрудников ФСБ России выявлять, предупреждать и пресекать административные правонарушения, воз-

¹ См. ст. 4 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792; СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1094.

² В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» судья является представителем судебной власти (СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1).

³ См. ч. 2 ст. 32.9 КоАП РФ; п. 1 ст. 11 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»; Приказ Федеральной службы судебных приставов от 2 мая 2012 г. № 232 «Об организации работы по исполнению постановлений судов о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства».

⁴ См.: СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; Российская газета. 2016. 12 июля.

буждение и (или) рассмотрение дел о которых отнесены КоАП РФ к ведению органов федеральной службы безопасности.

Административно-юрисдикционные полномочия пограничных органов ФСБ России урегулированы Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»¹. В соответствии со ст. 30 данного Закона должностные лица пограничных органов осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных к их ведению законодательством РФ, в пределах своей компетенции рассматривают эти дела и исполняют постановления по ним.

В случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации пограничные органы наделены самостоятельными полномочиями по применению на основании решения исполнения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации².

Представляется, что подобное положение вещей подлежит корректировке по целому ряду соображений.

Во-первых, объектом властного воздействия данной меры выступает право каждого на свободу и личную неприкосновенность, что по сути характеризует эту меру как лишение свободы, имеющее кратковременный характер³. В этой связи на применение указанной меры должны быть распространены положения ч. 2 ст. 22 Конституции РФ, допускающие реализацию ареста, заключение под стражу и содержание под стражей только по судебному

¹ См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (04.07.2016 г.).

² См. ч. 1 ст. 32.9 КоАП РФ; Инструкцию об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, утв. Приказом ФСБ РФ от 23 декабря 2008 г. № 631 // Российская газета. 2009. 20 февр.

³ См.: *Соколов А.Ю.* Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2012. № 10. С. 47.

решению. Положения, определяющие невозможность задержания до судебного решения, составляют основу принципа всеобщности и гарантированности судебной защиты.

Во-вторых, помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, является бессрочной мерой. Отсутствие четко определенных сроков применения создает гипотетическую возможность для злоупотреблений. Представляется, что эффективный контроль за законностью ее применения в противовес ведомственным интересам пограничных органов, обусловленным в отдельных случаях организационными проблемами исполнения выдворения граждан некоторых государств, могут обеспечить исключительно судебные органы.

Косвенным образом о необходимости реализации данной меры исключительно в судебном порядке свидетельствуют положения п. 25 Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, предусматривающие направление должностным лицом пограничного органа соответствующих материалов судье для рассмотрения вопроса о продлении срока содержания иностранного гражданина в специальном учреждении, когда документирование выдворяемого иностранного гражданина задерживается либо имеются иные обстоятельства, препятствующие исполнению постановления об административном выдворении иностранного гражданина.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости на законодательном уровне наделить судебные органы исключительной компетенцией принимать решение о помещении иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения. Соответственно, из содержания ч. 4 ст. 27.19 КоАП РФ необходимо исключить слова «... или решения соответствующего должностного лица пограничного органа». При этом следует установить пра-

вило о том, что должностное лицо пограничного органа, вынесшее постановление о принудительном выдворении, при необходимости помещения выдворяемого в специально отведенное для этого помещение пограничного органа немедленно после вынесения постановления направляет заявление о применении данной меры обеспечения со всеми материалами дела в районный суд по месту нахождения пограничного органа. Это правило следует отразить в ч. 5 ст. 27.19 КоАП РФ.

На основании п. 5 ст. 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов безопасности либо в специальных учреждениях федерального органа исполнительной власти в сфере миграции до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации.

Однако, несмотря на участвовавшую практику применения судами принудительного выдворения, помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях все еще нуждается в комплексном правовом регулировании. Отсутствие эффективно работающих нормативно закрепленных правовых механизмов реализации указанной меры существенно затрудняет работу правоприменителя в данной сфере и напрямую затрагивает права и свободы иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых в качестве меры административного наказания избрано принудительное выдворение.

Так, была решена одна из проблем в виде отсутствия на федеральном уровне нормативного акта о порядке и условиях содержания в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы территории Российской Федерации. На сегодняшний день данные вопросы также регулируются Постанов-

лением Правительства РФ от 8 апреля 2013 г. № 310 «Об утверждении требований, предъявляемых к зданиям и (или) помещениям, передаваемым субъектами Российской Федерации в целях размещения специальных учреждений Федеральной миграционной службы для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» (в ред. от 7 мая 2014 г.)¹, затрагивающим лишь необходимые характеристики упомянутых учреждений. Отдельные вопросы регламентированы на ведомственном уровне², что противоречит действующему законодательству и в принципе представляется недопустимым, поскольку нормативные акты центральных органов исполнительной власти не свободны от адвокатирувания ведомственных интересов. Как уже указывалось, требуется принятие федерального закона, регулирующего данные отношения, в связи с чем трудно согласиться с предложением Ю.П. Гапон о том, что по аналогии с Правилами содержания выдворяемых в учреждениях органов миграции необходимо Постановлением Правительства РФ утвердить Правила содержания (пребывания) в специально отведенных помещениях пограничных органов иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации³. Представляется, что незачем мультиплицировать подзаконные нормативные акты одинакового содержания, если можно принять федеральный закон, регулирующий соответствующие отношения в целом.

¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 15. Ст. 1795; 2014. № 20. Ст. 2525.

² См.: Приказ Федеральной службы судебных приставов России от 2 мая 2012 г. № 232 «Об организации работы по исполнению постановлений судов о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»; Приказ ФСБ РФ от 23 декабря 2008 г. № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства».

³ См.: *Гапон Ю.П.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 161–162.

Реализации исследуемой процессуальной меры сопутствуют проблемы организационного характера, связанные с отсутствием соответствующих помещений, которые отвечают требованиям, необходимым для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в рамках определенного режима. Так, согласно сведениям официального сайта ФМС России на территории Российской Федерации функционируют всего два таких учреждения (Центры временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии), подведомственных данному органу исполнительной власти (в г. Пскове и г. Ростов-на-Дону)¹. В иных субъектах Российской Федерации до упразднения ФМС России существовали два варианта организации деятельности по содержанию выдворяемых лиц:

а) территориальным органом ФМС России по субъекту РФ заключался договор с какой-либо организацией, у которой в собственности имелось подходящее для целей содержания административно выдворяемых здание, которое использовалось для реализации данной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Например, Управлением ФМС России по Краснодарскому краю был заключен договор безвозмездного пользования муниципальным имуществом с МУП «Пансионат «Вардане», в соответствии с которым муниципальное имущество (пансионат), расположенное в г. Сочи, состоящее из комплекса зданий и сооружений, укомплектованных мебелью, инвентарем и иным имуществом, а также прилегающая к нему территория переданы для организации размещения по решению суда иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации;

б) административно выдворяемые содержались в специальном учреждении другого субъекта РФ. Так, по содержанию ряда судебных актов нами было установлено, что из Крымского федерального округа административно

¹ См.: Федеральная миграционная служба Российской Федерации. URL: <http://www.fms.gov.ru/fms/structure/other/division/256/> (дата обращения: 25.11.2015).

выдворяемые доставляются в Ростов-на-Дону в Федеральное казенное учреждение ФМС России «Центр временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии «Дон»¹.

Скорее всего, сама по себе передача функций и полномочий от ФМС России к МВД России ситуацию не изменит. В связи с подобной организацией данной деятельности не удивительно, что во многих случаях нарушаются нормы заполняемости помещений, либо по многим иным параметрам функционирование подобных помещений не отвечает установленным требованиям.

Из Доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год (от 21 февраля 2014 г.)² следует, что в августе 2013 г. данным должностным лицом была выявлена организация «палаточного лагеря» для временного содержания административно выдворяемых и депортируемых, что послужило основанием для направления им в адрес руководителя ФМС России и Министра внутренних дел РФ обращения с просьбой о разъяснении правовых оснований создания такого лагеря. Согласно поступившим ответам «палаточный лагерь» был создан по решению Комиссии Правительства Москвы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности и находился в ведении органов внутренних дел, а сама же организация «специального учреждения» в виде «палаточного лагеря» являлась необходимой в связи с невозможностью размещения в Центре содержания иностранных граждан ГУ МВД России по г. Москве, рассчитанном на 400 мест, значительного числа выдворяемых иностранных граждан. Следует отметить, что, несмотря на вынужденный характер такой меры, ее применение не соответствует требованиям ст. 27.19 КоАП РФ, поскольку «палаточный лагерь» не может иметь статуса специального учреждения для административно выдворяемых.

¹ См., например: Постановление судьи Неклиновского районного суда от 2 июля 2015 г. по делу 2-1187/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Российская газета. 2014. 9 апр.

Органами прокуратуры также выявляются многочисленные нарушения соответствующих правил. Например, по иску прокурора г. Сочи в интересах неопределенного круга лиц Первомайский районный суд г. Краснодара своим решением от 20 августа 2014 г. признал незаконным бездействие Управления Федеральной миграционной службы России по Краснодарскому краю по организации деятельности специального учреждения временного содержания иностранных граждан УФМС России по Краснодарскому краю с нарушением требований действующего законодательства и обязал данный территориальный орган в пределах предоставленной компетенции устранить ряд нарушений, допущенных в специальном учреждении временного содержания иностранных граждан. В ходе прокурорской проверки и обследования помещений, в которых были размещены лица, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, выявлены следующие нарушения:

противопожарное состояние помещений не соответствовало требованиям Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. от 23 июня 2016 г.)¹, а также Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 390 «О противопожарном режиме» (в ред. от 6 апреля 2016 г.)²;

нарушены требования предельной заполняемости помещений: их площадь позволяет содержать в учреждении 146 человек, в то время как на момент проверки на его территории содержался 191 иностранный гражданин и лицо без гражданства;

для охраны территории специального учреждения была задействована собака породы «ротвейлер», которая находилась без присмотра и без намордника, в связи с чем было нарушено право иностранных граждан и лиц без гражданства на личную безопасность;

¹ См.: СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3887.

² См.: СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2415; 2016. № 15. Ст. 2105.

находившийся в этом учреждении гражданин Армении, нарушив требования подп. «а» п. 43 Правил содержания выдворяемых, которым предусмотрено, что иностранным гражданам, содержащимся в специальном учреждении, запрещается изготавливать, хранить и употреблять спиртные напитки и наркотические средства, самостоятельно изготовил спиртной напиток (брагу) и, употребив его, впоследствии скончался. Таким образом, в учреждении не были приняты меры по соблюдению вышеуказанных требований и отсутствовал надлежащий контроль со стороны его сотрудников за состоянием здоровья содержащихся лиц;

семеро иностранных граждан в нарушение подп. «к» п. 43 Правил содержания выдворяемых самовольно покинули специальное учреждение без сопровождения уполномоченных должностных лиц.

Выводы, изложенные в названном судебном решении, были подтверждены и в Апелляционном определении Судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 9 декабря 2014 г. № 33-26889/2014¹.

Имеют место и проблемы осуществления общественного контроля. В Российской Федерации в рамках института общественного контроля создаются и функционируют общественные наблюдательные комиссии в соответствии со ст. 5-24 Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (в ред. от 12 февраля 2015 г.)². Однако эффективность данного контроля невысока, поскольку согласно сведениям, изложенным в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год³, члены общественных наблюдательных комиссий нередко не могут попасть в Центры временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, в то время как им такое право предоставлено названным Законом.

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789; 2015. № 7. Ст. 1020.

³ См.: Российская газета. 2015. 7 мая.

Другим проблемным моментом выступает длительность сроков оформления органами внутренних дел необходимых документов для пересечения Государственной границы, что приводит к возможности продолжительного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных помещениях. Такое положение вещей обоснованно вызывает возмущение со стороны лиц, содержащихся в специальных учреждениях (помещениях), сопровождающееся в том числе объявлением групповой голодовки, неоднократными угрозами причинения вреда своему здоровью, попытками суицида, совершением побегов.

Вместе с тем право на свободу и личную неприкосновенность является одним из основных конституционных прав человека (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ), обеспечение и защита которого всецело гарантированы государством. О том, насколько существенной для выдворяемых лиц является возможность реализации данного права, говорят материалы практики Европейского Суда по правам человека. Так, Постановлением ЕСПЧ от 17 июля 2014 г. по жалобе № 44260/13 (дело Ким против России)¹ было установлено, что общий срок, в течение которого выдворяемый (1962 г.р., родился в Узбекской ССР, с 1990 г. проживал в Российской Федерации — в г. Санкт-Петербурге, после распада СССР не принял никакого гражданства) находился в Центре временного содержания в целях обеспечения возможности исполнения постановления о его выдворении, составил два года и десять дней. Единственное, что было сделано должностными лицами ФМС России в течение этого времени, — в Посольство Республики Узбекистан в г. Москве направлены пять писем с просьбой выдать заявителю проездной документ. Данные письма были оставлены без ответа ввиду того, что выдворяемый не имеет гражданства Республики Узбекистан. В итоге он был освобожден в связи с истечением двухлетнего срока, предусмотренного для исполнения постановления об административном наказании (ч. 1 ст. 31.9 КоАП РФ). Рассмотрев дело, ЕСПЧ

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

признал жалобу приемлемой и присудил данному лицу тридцать тысяч евро в качестве компенсации морального вреда.

Как следует из Доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год (от 21 февраля 2014 г.)¹, среднее время пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении составляет от одного до трех месяцев. В отдельных случаях, однако, срок пребывания может затянуться на год и более. Как правило, главную трудность представляет идентификация личности и гражданской принадлежности административно выдворяемых. Данное обстоятельство еще раз подтверждает необходимость осуществления всех мероприятий по установлению личности и гражданской принадлежности административно выдворяемого лица на стадии возбуждения дела об административном правонарушении при проведении административного расследования.

В случае же длительного срока содержания выдворяемого в специальном учреждении одной из причин задержки проведения всех мероприятий по установлению личности правонарушителя является отсутствие оказания содействия со стороны консульских учреждений в оформлении необходимых документов.

Подобная ситуация, с одной стороны, обусловлена отсутствием законодательно закрепленных сроков предоставления сведений или документов на запросы органов внутренних дел, а с другой стороны, невозможностью привлечения к ответственности посольств за непредставление или несвоевременное представление таких сведений или документов. На отсутствие такого срока и необходимость его установления нередко обращается внимание в научной литературе².

¹ См.: Российская газета. 2014. 9 апр.

² См.: Гапон Ю.П. К вопросу о мере обеспечения производства по делам об административных правонарушениях «Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации» // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. 2014. № 4–2. С. 68; Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам о административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2013. С. 243.

Парадоксально, что такое положение вещей не противоречит действующему законодательству. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ срок применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, обусловлен целевой направленностью и длится до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Следует согласиться с имеющимися в науке утверждениями, что подобный подход не согласуется с установленными ст. 22 Конституции РФ положениями, допускающими арест, заключение под стражу и содержание под стражей только по судебному решению, и ограничивающими срок досудебного задержания лица 48 часами¹. В этой связи решение о содержании иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которого принято решение о выдворении за пределы Российской Федерации или продление его содержания сверх 48-часового срока, должно приниматься исключительно судом.

Более того, представляется обоснованным ограничение срока применения рассматриваемой меры². Предлагаемый месячный срок ограничения применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, не всегда может быть соблюден ввиду необходимости проведения всех мероприятий, требующих значительного времени, что автоматически приведет к его продлению. Представляется, что в данной ситуации приемлемым предельным сроком будет являться двухмесячный срок. Указанный срок согласуется и с судебной практикой (хотя и не предусмотренной законом), в соответствии с которой судьи, назначая административное выдворение, в постановлении по делу иногда устанавливают

¹ См.: *Соколов А.Ю.* Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // *Административное право и процесс.* 2012. № 10. С. 47–48.

² См.: Там же. С. 48.

предельный срок содержания в специальном учреждении в два месяца¹. В связи с этим ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ следует изложить следующим образом: «Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, заключается в их препровождении в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном содержании их в таких специальных учреждениях в течение не более двух месяцев со дня вынесения постановления по делу об административном правонарушении, предусматривающего принудительное выдворение».

В качестве одного из вариантов решения проблемы неисполнения назначенного судом административного наказания в виде принудительного выдворения предлагается в случае невозможности определения гражданства данных лиц и оформлении выездных документов за пределы России органу внутренних дел составлять заключения о невозможности выдворения лица за пределы территории Российской Федерации, с дальнейшей передачей их в службу судебных приставов для решения вопроса о прекращении исполнительного производства и их освобождения².

Трудно согласиться с подобным подходом к разрешению данной ситуации, поскольку, даже, несмотря на отсутствие принципа неотвратимости наказания в производстве по делам об административных правонарушениях, подобное прекращение производства не допустимо согласно ст. 24.5 КоАП РФ и может привести к появлению так называемой «индальгенции», позволяющей

¹ См., например: Постановление судьи Правобережного районного суда города Липецка от 1 мая 2014 г. по делу № 7-94/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Информация «Актуальные вопросы организации исполнения постановлений судов о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства». Документ опубликован не был. Архив ГУ МВД России по Саратовской области за 2013 г.

избежать административного наказания. Следует в полной мере присоединиться к позиции О.Э. Лейста, отмечающего, что «безнаказанность правонарушения, хотя бы малозначительного, не только может побудить правонарушителя к более вредным противоправным деяниям, но и подрывает авторитет как самой юридической обязанности, на нарушение которой соответствующие должностные лица не отреагировали, так и других обязанностей, установленных правом»¹.

Видимым выходом из сложившейся ситуации является включение в международные договоры о взаимной правовой помощи, заключаемые с зарубежными государствами, положений, регламентирующих порядок и обязательность предоставления таких сведений.

Как следует из содержания ч. 1. ст. 27.19 КоАП РФ, помещение в специальные учреждения (помещения пограничных органов) состоит из двух элементов: а) препровождение и б) временное содержание в них. Субъектами такого препровождения являются должностные лица Федеральной службы судебных приставов, как это следует из содержания ч. 3 ст. 27.19 КоАП РФ. Вместе с тем обращает на себя внимание несовпадение терминологии, используемой законодателем в КоАП РФ и Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», где, например, в ч. 1 ст. 35.3 употребляется термин «доставка». Вероятно, такой подход законодателя обусловлен стремлением избежать обозначения разных процессуальных действий термином «доставление». Но его и не требуется использовать, раз в ст. 27.19 КоАП РФ имеется другой подходящий термин — «препровождение». К тому же авторы одного из толковых словарей доставкой называют перевоз грузов, товаров куда-либо, а также действие, которым почтовый груз или купленный товар высылаются на дом². В качестве примеров доставки в словарях приводится доставка телеграмм, газет и писем³. Таким

¹ Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М., 1962. С. 63.

² См.: Толковый словарь русского языка / под ред. Д.В. Дмитриева. М., 2003. С. 297.

³ См.: Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 1998. С. 279.

образом, употребление этого слова по отношению к людям некорректно. Следовательно, во всех случаях употребления слова «доставка» применительно к помещению в специальные учреждения иностранцев и апатридов по Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» мы предлагаем заменить его на термин «препровождение» как более корректный и соответствующий ст. 27.19 КоАП РФ.

Еще один вопрос вызывает отсутствие регулирования в ст. 27.19 КоАП РФ такой процессуальной меры, как личный досмотр, хотя она осуществляется по прибытии их в специальное учреждение, что установлено в ст. 35.3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Мы не предлагаем исключить личный досмотр из данного Закона, поскольку помещение в специальные учреждения осуществляется также в целях депортации и реадмиссии и эта мера здесь также необходима, однако она все же имеет признаки меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, поскольку в первую очередь осуществляется в рамках данного производства, что требует подчинения субъектов, ее проводящих, правилам, установленным в КоАП РФ, с составлением соответствующих процессуальных документов. Кстати, это не единственный случай, когда проведение личного досмотра выпадает из общих правил, предусмотренных ст. 27.7 КоАП РФ. В случае применения административного задержания также перед отправлением задержанного лица в специальное помещение должностное лицо, уполномоченное осуществлять административное задержание, проводит личный досмотр и досмотр вещей задержанного лица, что установлено в подзаконном акте¹. На наш взгляд, законодательство в этой части требует некоторых коррективов. Необходимо обозначить возможность проведения личного досмотра и досмотра вещей непосредственно в ст. 27.19 КоАП РФ с отсылкой к ст. 27.7 КоАП РФ. Во-первых, це-

¹ См. п. 6. Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 (в ред. от 26 ноября 2013 г.) // СЗ РФ. 2003. № 42. Ст. 4077; 2013. № 48. Ст. 6272.

лесообразно дополнить ст. 27.19 КоАП РФ ч. 6 следующего содержания: «По прибытии иностранных граждан или лиц без гражданства в специальное учреждение должностным лицом территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции осуществляется личный досмотр и досмотр вещей по правилам, предусмотренным статьей 27.7 настоящего Кодекса». Следует отметить, что такой досмотр не имеет оснований, предусмотренных ч. 1. ст. 27.7 КоАП РФ, то есть он производится не в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения, а для обеспечения безопасности лиц, содержащихся в данных учреждениях (помещениях). Поэтому в ст. 27.7 КоАП РФ мы предлагаем ввести ч. 1.1 следующего содержания: «Вне связи с необходимостью обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения личный досмотр и досмотр вещей осуществляются перед отправлением административно задержанного лица в специальное помещение, а также по прибытии в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, для обеспечения безопасности лиц, содержащихся в указанных учреждениях (помещениях)».

Таким образом, следует констатировать наличие значительных пробелов и недоработок в правовом регулировании организации специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, которые, вне всякого сомнения, должны быть восполнены российским законодателем.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования можно заключить, что, несмотря на ряд важных изменений и дополнений, внесенных в законодательство, уровень проблем, связанных с рассмотрением дел об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение, его организацией, содержанием административно выдворяемых в специальных учреждениях и помещениях пограничных органов, не становится ниже. Об этом свидетельствует регулярная практика Европейского Суда по правам человека, Верховного Суда РФ, нижестоящих судебных органов; жалобы на нарушения конституционного права на свободу и личную неприкосновенность иностранных граждан и лиц без гражданства при осуществлении в отношении них производства по делам об административных правонарушениях являются предметом рассмотрения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Указанные обстоятельства обусловили осуществление комплексного анализа соответствующего законодательства, практики его применения, что привело к выявлению существенных нормативно-правовых недоработок, определяющих снижение качества административно-юрисдикционной деятельности органов судебной власти, а также исполнительных органов государства, уполномоченных в данной сфере отношений.

Для того чтобы сформулировать практические рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, необходимо было, прежде всего, провести комплексный анализ теоретических положений, затрагивающих место административно-принудительных мер, применяемых в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, в общей структуре административного принуждения, а также охарактеризовать административное выдворение данных лиц с материально-правовой точки зрения, что и было реализовано в первой главе диссертации. Ее итогом стало рассмотрение вопросов мате-

риально-правового регулирования и производства по применению мер административного принуждения к иностранцам и апатридам по законодательству государств бывшего Союза ССР, в котором выявлен ряд моментов, которые в будущем могут быть обсуждены в целях последующего совершенствования административно-деликтного и иного законодательства РФ.

Вторая глава была посвящена анализу сугубо процессуальных вопросов применения административно-принудительных мер к иностранным гражданам и лицам без гражданства. В частности, определена дефиниция производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в качестве которой предложено рассматривать не имеющую систематизации, регламентируемую на федеральном уровне нормами административно-процессуального законодательства деятельность уполномоченных на то субъектов публичной власти, имеющих юрисдикционные функции (органов исполнительной власти и их должностных лиц, а также суда), связанную с применением вне организационного подчинения мер морального, материального, физического и организационного воздействия к иностранным гражданам и лицам без гражданства помимо их воли в связи с совершением и за совершение ими административных правонарушений или в иных позитивно значимых целях.

В рамках производства по делам об административных правонарушениях нами были выявлены проблемы организации деятельности субъектов административной юрисдикции на всех стадиях данного производства, что обусловило формулирование ряда рекомендаций по улучшению нормативно-правового регулирования. Так, на стадии возбуждения дела выявлены проблемы, связанные с неустановлением личности иностранных граждан и лиц без гражданства, в связи с чем нами предложено рассматривать процедуру установления личности данных субъектов как процессуальное действие, которое может привести к значительным временным затратам, требующим проведения административного расследования. На наш взгляд, законодателем должна быть четко установлена возможность возбуждения дела об адми-

нистративном правонарушении и проведения административного расследования по факту его совершения, то есть в отношении неизвестного лица или субъекта, личность которого не установлена, в связи с чем предложено дополнить ч. 3 ст. 28.7 КоАП РФ соответствующей формулировкой.

Требуется также изменение регулирования продления сроков административного расследования, исходя из предельного трехмесячного срока проведения процедуры установления личности иностранного гражданина или лица без гражданства по ч. 13 ст. 10.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Соответственно целесообразно предусмотреть правило в ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ о продлении месячного срока административного расследования по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, решением руководителя вышестоящего органа по делам об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, на срок до трех месяцев.

Кроме того, в рамках применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях на стадии его возбуждения рекомендовано внесение изменений в ст. 27.19 КоАП РФ с установлением возможности применения помещения иностранных граждан в специальные учреждения как процессуально-обеспечительной меры до рассмотрения дела об административном правонарушении в целях установления личности при наличии у иностранных граждан или лиц без гражданства несовершеннолетних детей.

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении выявлен ряд проблем, связанных с необоснованным назначением административного наказания в виде административного выдворения без учета семейного положения иностранного гражданина или лица без гражданства, наличия у него детей — граждан Российской Федерации, существования опасности подвергнуться незаконному преследованию и жестокому обращению в государстве гражданской принадлежности или постоянного проживания.

ния. В целях повышения процента исполняемости постановлений о назначении административного выдворения в виде самостоятельного контролируемого выезда за пределы Российской Федерации выявлена необходимость разъяснения срока выезда иностранным гражданам и лицам без гражданства в постановлении по делу об административном правонарушении, которым назначен такой вид административного выдворения, что требует дополнения ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ новым абзацем соответствующего содержания.

Рассматривая меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, обозначенную законодателем как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, мы обратили внимание на отсутствие легального определения понятия данной меры. Поэтому в целях систематизации научных знаний по данному вопросу, а также возможного законодательного закрепления соответствующей дефиниции считаем целесообразным рассматривать ее как меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемую должностными лицами органов, уполномоченных на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов либо пограничных органов в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа, заключающуюся в лишении свободы иностранных граждан или лиц без гражданства и их содержании в специально отведенном помещении пограничного органа либо в специальном учреждении, подведомственном органам внутренних дел.

Выявлен ряд существенных проблем законодательного установления и применения данной меры уполномоченными субъектами государственной власти, вскрыты проблемы организации учреждений, в которых надлежит содержать выдворяемых, и сформулированы предложения, могущие, на наш

взгляд, усовершенствовать данную деятельность. В частности, мы пришли к выводу, что подзаконное регулирование содержания в специальных учреждениях иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, не соответствует требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Основные элементы, составляющие правовую характеристику рассматриваемой меры, должны быть отражены в федеральном законе, каким выступает КоАП РФ, а ее детальная регламентация с установлением порядка содержания административно выдворяемых в специальных учреждениях (помещениях) должна содержаться в отдельном федеральном законе («О порядке и условиях содержания в специальных учреждениях (помещениях) иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»).

Сформулирован вывод о необходимости наделения исключительной компетенцией принятия решения о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения судебные органы, поскольку пограничные органы ФСБ России имеют определенные ведомственные интересы, могущие повлиять на обоснованность применения данной меры. Соответственно, из содержания ч. 4 ст. 27.19 КоАП РФ предложено исключить возможность принятия такого решения должностными лицами пограничных органов. При этом необходимо установить правило о том, что должностное лицо пограничного органа, вынесшее постановление о принудительном выдворении, при необходимости помещения выдворяемого в специально отведенное для этого помещение пограничного органа немедленно после вынесения постановления направляет заявление о применении данной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях со всеми материалами дела в районный суд по месту нахождения пограничного органа.

Выявлена также проблематика сроков содержания в специальных учреждениях, которые ограничены, по сути, лишь двухгодичным сроком давности исполнения постановления о назначении административного наказания. Длительные сроки содержания выдворяемых в специальных учреждениях существенно ограничивают их право на свободу и личную неприкосновенность, что приближает данную меру по степени ограничительного воздействия к наказанию. Данное обстоятельство требует установления предельного срока осуществления данной меры.

В процессе помещения в специальные учреждения применяются дополнительные меры административного принуждения — препровождение в них и личный досмотр, определенный ст. 35.3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которые имеют признаки меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, что требует подчинения субъектов, ее проводящих, правилам, установленным КоАП РФ, с составлением соответствующих процессуальных документов. В связи с этим целесообразно установить возможность проведения личного досмотра и досмотра вещей непосредственно в ст. 27.19 КоАП РФ с отсылкой к ст. 27.7 КоАП РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Международные нормативные правовые акты

1. Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. // Ведомости ВС СССР. 1964. № 18. Ст. 221.
2. Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLV. М.: Международные отношения, 1991. С. 124–147.
3. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1998. 10 дек.
4. Конвенции о правах ребенка: одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.
5. Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9.
6. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10 декабря 1984 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 45. Ст. 747.
7. Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (с изм. от 13 мая 2004 г.) (вместе с Протоколом № 1) (подписан в Париже 20 марта 1952 г.), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.), Протоколом № 7 (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
8. Конвенции Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 г. «О правах и основных свободах человека» // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.

9. Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

10. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными: приняты на первом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в г. Женеве 30 августа 1955 г. // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 290–311.

11. Основные принципы обращения с заключенными, принятые резолюцией 45/111 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/prisoners_treatment.shtml (дата обращения: 01.02.2013).

12. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1975 г. № 3452 «Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Резолюция Экономического и Социального Совета ООН 1984/47 от 25 мая 1984 г. «Процедуры эффективного выполнения минимальных стандартных правил, касающихся обращения с заключенными» // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 311–319.

14. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Украины от 16 января 1997 г. (в ред. от 14 марта 2007 г.) // Дипломатический вестник. 1997. № 2. С. 38–39.

15. Устав Организации Объединенных Наций 1945 г.: ратифицирован СССР Указом Президиума ВС СССР от 20 августа 1945 г. // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938–1975. Т. 2. С. 237.

Правовые акты Российской Федерации

16. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

17. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1; 2015. № 48 (ч. 1). Ст. 6711.

18. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3889.

19. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2016. № 10. Ст. 1319.

20. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 15 декабря 2016 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2016. № 7. Ст. 906.

21. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

22. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425; 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7557.

23. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. от 23 июня 2016 г.) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3887.

24. Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // СЗ РФ. 1995. № 14. Ст. 1212; 2016. № 1 (ч. I). Ст. 58.

25. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; Российская газета. 2016. 12 июля.

26. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 58, 85, 86.

27. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ. РФ. 1997. № 30. Ст. 3590; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4160.

28. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; 2016. № 1 (ч. I). Ст. 58, 85, 86.

29. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2016. № 1 (ч. I), Ст. 58, 85, 86.

30. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (в ред. от 1 мая 2016 г.) // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849; 2016. № 18. Ст. 2511.

31. Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (в ред. от 12 февраля 2015 г.) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789; 2016. № 1 (ч. I). Ст. 14.

32. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О судебных приставах” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7352; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4238.

33. Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2013. № 17. Ст. 2034; <http://www.pravo.gov.ru.04.07.2016>.

34. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378; <http://www.pravo.gov.ru.04.07.2016>.

35. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792; СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1094.

36. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594; 2013. № 23. Ст. 2868.

37. Указ Президиума ВС СССР от 20 августа 1945 г. «О ратификации Устава Организации Объединенных Наций» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938–1975. Т. 2. С. 237.

38. Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

39. Постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» (в ред. от 14 июля 2006 г.) // СЗ РФ. 2002. № 41. Ст. 3995; 2006. № 30. Ст. 3391.

40. 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»

Федерации» (в ред. от 14 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 2003. № 15. Ст. 1369; 2009. № 51. Ст. 6307; 2009. № 51. Ст. 6307.

41. Постановление Правительства РФ 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» (в ред. от 26 ноября 2013 г.) // СЗ РФ. 2003. № 42. Ст. 4077; 2013. № 48. Ст. 6272.

42. Постановление Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 390 «О противопожарном режиме» (в ред. от 6 апреля 2016 г.) // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2415; 2016. № 15. Ст. 2105.

43. Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2013 г. № 310 «Об утверждении требований, предъявляемых к зданиям и (или) помещениям, передаваемым субъектами Российской Федерации в целях размещения специальных учреждений Федеральной миграционной службы для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» (в ред. от 7 мая 2014 г.) // СЗ РФ. 2013. № 15. Ст. 1795; 2014. № 20. Ст. 2525.

44. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы или ее территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» (в ред. от 17 июня 2016 г.) // СЗ РФ. 2014. № 2. Ст. 130; 2016. № 26 (ч. II). Ст. 4060.

45. Приказ ФСБ РФ от 23 декабря 2008 г. № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по администра-

тивному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» // Российская газета. 2009. 20 февр.

46. Приказ Федеральной службы судебных приставов от 2 мая 2012 г. № 232 «Об организации работы по исполнению постановлений судов о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации. 2012. № 7.

47. Приказ Минюста России от 11 сентября 2014 г. № 191 «Об утверждении Порядка исполнения Федеральной службой судебных приставов постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное законодательством Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 3 окт.

48. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Президентом РФ 13 июня 2012 г. // Ваше право. Миграция. 2012. № 13.

49. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год (от 21 февраля 2014 г.) // Российская газета. 2014. 9 апр.

50. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год (от 7 мая 2015 г.) // Российская газета. 2015. 7 мая.

51. Инструкция об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства: утверждена Приказом ФСБ России от 23 декабря 2008 г. № 631 // Российская газета. 2009. 20 февр.

Нормативные акты зарубежных государств

52. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 377-V // Казахстанская правда. 2015. 3 нояб.

53. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V (в ред. от 2 ноября 2015 г.) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 18-II. Ст. 92.

54. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–37. Ст. 446; 2015. № 32. Ст. 315.

55. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X (із змінами від 15 жовтня 2015 р.) // Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1122.

56. Кодекс об административных правонарушениях Республики Армения от 6 декабря 1985 г. (в ред. от 6 октября 2015 г.) // Ведомости Верховного Совета Армянской ССР. 1985. № 23. Ст. 295.

57. Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 28 декабря 2013 г. № ЗР-139 // Официальные ведомости Республики Армения. 2013. № 73. Ст. 1186.1.

58. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 14. 2/1291.

59. Закон Республики Казахстан от 19 июня 1995 г. № 2337 «О правовом положении иностранцев» (в ред. от 3 ноября 2014 г.) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 9–10. Ст. 68; Казахстанская правда. 2014. 6 нояб.

60. Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213-І «О нормативных правовых актах» (в ред. от 29 декабря 2014 г.) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1998. № 2–3. Ст. 25; Казахстанская правда. 2014. 30 дек.

61. Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения» (в ред. от 27 октября 2015 г.) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2011. № 16. Ст. 127; Казахстанская правда. 2015. 29 окт.

62. Закон Республики Армения от 25 декабря 2006 г. № ЗР-47 «Об иностранных лицах» (в ред. от 22 июня 2015 г.) // Официальные ведомости Республики Армения. 2007. № 6. Ст. 109.

63. Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. №105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (в ред. от 4 января 2014 г. № 103-З) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 15. 2/1657; Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. 2014. № 2/2101.

64. Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (із змінами від 6 жовтня 2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19-20. Ст. 179; 2015. № 47. Ст. 436.

65. Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (із змінами від 15 вересня 2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 26. Ст. 892; 2015. № 10. Ст. 61.

66. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 марта 2007 г. № 333 «Об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства» (в ред. от 11 июля 2014 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 69. 5/24894; Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. 2014. № 5/39125.

67. Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 января 2012 г. № 148 (в ред. от 26 июня 2015 г.) // Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан. 2012. № 29. Ст. 388; Казахстанская правда. 2015. 4 июля.

68. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1110 «Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні» (із змінами від 15 квітня 2015 р.) // Офіційний вісник України. 2003. № 30. Ст. 1549.

69. Наказ Міністерства внутрішніх справ України и Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 29 липня

2002 р. № 723/435 «Про затвердження Інструкції про порядок функціонування в органах внутрішніх справ та органах охорони державного кордону України обліку осіб, затриманих за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців» // Офіційний вісник України. 2002. № 43. Ст. 1990.

70. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 13 декабря 2013 г. № 4 «О судебной практике рассмотрения дел о выдворении иностранцев или лиц без гражданства за пределы Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 2014. 18 янв.

71. Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss (pieņemts 1984. g. 7. decembris, grozīts 2015. g. 4. jūnijs) // Ziņotājs. 1984. 20. decembris.

72. Latvijas Imigrācijas likums (pieņemts 2002. g. 31. oktobris, grozīts 2014. g. 29. maijā) // Latvijas Vēstnesis. 2002. 20. novembris.

73. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas № X-4449 (priėmimo data: 1984 m. gruodžio 13 d.; galiojanti redakcija: 2015 m. spalio 15 d.) // Vyriausybės žinios. 1985. № 1-1.

74. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties № IX-2206 (priėmimo data: 2004 m. balandžio 29 d.; galiojanti redakcija: 2015 m. birželio 25 d.) // Valstybės žinios. 2004. № 73-2539.

Акты, утратившие силу

75. Закон Республики Армения от 17 июня 1994 г. № С-1075-1-ЗР-110 «О правовом положении иностранных граждан в Республике Армения» (утратил силу). Опубликован на официальном сайте Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?ID=1819&lang=rus&sel=show> (дата обращения: 22.11.2015).

Материалы судебной практики

76. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй ста-

тии 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года „О правовом положении иностранных граждан в СССР” в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

77. Постановление Европейского Суда по правам человека от 23 июля 1968 г. по делу «Дело относительно некоторых аспектов законодательства об использовании языков в образовании в Бельгии» // Защита личности от дискриминации: хрестоматия: в 3 т. Т. 2. М.: Новая юстиция, 2009. 416 с.

78. Постановление Европейского Суда по правам человека от 17 июля 2014 г. по жалобе № 44260/13 (дело Ким против России). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

79. 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» (с изм. от 19 декабря 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2014. № 2.

80. Постановление судьи Правобережного районного суда города Липецка от 1 мая 2014 г. по делу № 7-94/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

81. Постановление судьи Мегино-Кангаласского районного суда Республики Саха (Якутия) от 10 июня 2015 г. по делу № 5-38/2015. URL: http://mkang.jak.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=1832843&delo_id=1500001 (дата обращения: 06.12.2015).

82. Постановление судьи Неклиновского районного суда от 2 июля 2015 г. по делу 2-1187/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

83. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 9 декабря 2014 г. № 33-26889/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

84. Решение судьи Верховного Суда Республики Ингушетия по делу № 7а-23/2015 от 6 ноября 2015 г. URL: <http://vs.ing.sudrf.ru/modules.php>

?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=152885&delo_id=1502001 (дата обращения: 04.12.2015).

85. Решение судьи Волгоградского областного суда по делу № 07п-42/2014 от 22 января 2014 г. URL: http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=443209&delo_id=1502001 (дата обращения: 04.12.2015).

86. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за IV квартал 2005 г.: утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 1 марта 2006 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 6.

87. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2015): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26 июня 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

88. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25 ноября 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

89. Информация «Актуальные вопросы организации исполнения постановлений судов о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства». Документ опубликован не был. Архив ГУ МВД России по Саратовской области за 2013 г.

Научная и учебная литература

90. Административное право России. Общая часть: учебник / под ред. С.А. Старостина. М.: ИНФРА-М, 2010. 506 с.

91. Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересм. М.: Норма, ИНФРА-М, 2010. 784 с.

92. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма, ИНФРА-М, 2016. 352 с.

93. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, ИНФРА-М, 2016. 704 с.
94. Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. А.И. Каплунова. М.: ЦОКР МВД России, 2009. 460 с.
95. Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. И.Ш. Киясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 399 с.
96. *Алексеев С.С.* Общая теория права: курс в 2 т. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1981. 360 с.
97. *Алексеев С.С.* Собрание сочинений: в 10 т. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. М.: Статут, 2010. 781 с.
98. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России: учебник. М.: Зерцало, 2009. 528 с.
99. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Зерцало, 1996. 640 с.
100. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность / отв. ред. А.В. Рыбин. Пермь: Изд-во Пермского ун-та, 1966. 193 с.
101. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. 3-е изд., исп. и доп. М.: Эксмо, 2007. 528 с.
102. *Бахрах Д.Н.* Принуждение и ответственность по административному праву: учебное пособие для студентов юридических вузов. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 1999. 144 с.
103. *Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н.* Административная ответственность по российскому законодательству. М.: Норма, 2004. 304 с.
104. *Бахрах Д.Н., Дымченко В.Г., Лурье О.П.* Советское административное право. Методы и формы государственного управления. М.: Юридическая литература, 1977. 331 с.
105. *Власов В.А., Евтихийев И.И., Студеникин С.С.* Советское административное право. М.: Госюриздат, 1950. 439 с.

106. *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1970. 252 с.
107. *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка. М.: Юридическая литература, 1965. 215 с.
108. *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. 381 с.
109. *Каплунов А.И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика / под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: СПбУ МВД России, 2004. 296 с.
110. *Кисин В.Р.* Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. М.: Изд-во МВШМ МВД СССР, 1987. 59 с.
111. *Комаровская Г.Г.* Ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение правил пребывания в Республике Беларусь. Вопросы депортации: практическое пособие. Минск: Тесей, 2003. 64 с.
112. *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 448 с.
113. *Корнев А.П.* Кодификация советского административного права. М.: Юридическая литература, 1970. 134 с.
114. *Лейст О.Э.* Санкции в советском праве. М.: Госюриздат, 1962. 240 с.
115. *Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е.* Административная ответственность: учебно-практическое пособие. М.: Волтерс Клувер, 2010. 400 с.
116. *Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А.* Административное принуждение в России: учебное пособие. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2002. 228 с.
117. *Максимов И.В.* Административные наказания. М.: Норма, 2009. 464 с.
118. *Максимов И.В.* Система и виды административных наказаний по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. 240 с.

119. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. 496 с.
120. *Манохин В.М.* Органы советского государственного управления. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1962. 162 с.
121. *Мелехин А.В.* Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. 624 с.
122. *Овсянко Д.М.* Административное право: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. 468 с.
123. *Панова И.В.* Административно-процессуальное право России. 4-е изд., пересм. М.: Норма, ИНФРА-М, 2016. 336 с.
124. *Петров Г.И.* Советское административное право. Часть Общая: учебное пособие. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1960. 344 с.
125. *Рогачева О.С.* Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж: Из-во Воронежского гос. ун-та, 2011. 356 с.
126. *Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н.* Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: учебное пособие. Воронеж: Из-во Воронежского гос. ун-та, 1993. 275 с.
127. *Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учебник. 5-е изд., пересм. М.: Норма, ИНФРА-М, 2016. 566 с.
128. *Серегина В.В.* Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1991. 120 с.
129. Советское административное право. Методы и формы государственного управления М.: Юридическая литература, 1977. 336 с.
130. Советское административное право: учебник / под ред. П.Т. Василенкова. М.: Юридическая литература, 1990. 576 с.
131. *Соколов А.Ю.* Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Саратов: Научная книга, 2012. 305 с.

132. *Старилов Ю.Н.* Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных трудов. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2010. 640 с.

133. *Тимошенко И.В.* Административная ответственность: учебное пособие. М.; Ростов н/Д: ИКЦ «МарТ», 2004. 288 с.

134. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005. 697 с.

135. *Ямпольская Ц.А.* Органы советского государственного управления в современный период. М.: Изд-во АН СССР, 1954. 227 с.

Статьи в научных журналах и сборниках

136. *Абрамов М.А.* Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: понятие и направления совершенствования его осуществления // Закон и право. 2010. № 4. С. 63–64.

137. *Айрапетян С.В.* Административно-правовые проблемы незаконной миграции // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 75–77.

138. *Ардашкин В.Д.* О природе государственности зрелого социализма // Конституционное законодательство и проблемы государственного управления: сборник статей / под ред. В.Ф. Воловича, А.И. Кима. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1986. С. 26–35.

139. *Арзуманян А.А.* Административное расследование как процессуальная форма административно-юрисдикционной деятельности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 7. С. 96–98.

140. *Бахур О.И.* Развитие правовых норм, регулирующих миграцию населения в Республике Беларусь и противодействие ее нелегальным формам // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. D: Экономические и юридические науки. 2012. № 6. С. 171–177.

141. *Берлявский Л.Г.* Административная высылка деятелей науки и культуры в 1922 г. // Государство и право. 2008. № 2. С. 72–77.
142. *Бояришинова А.К.* Виды административно-деликтных иммунитетов и их правовая характеристика // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2010. № 1. С. 201–205.
143. *Гапон Ю.П.* К вопросу о мере обеспечения производства по делам об административных правонарушениях «Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации» // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. 2014. № 4–2. С. 67–70.
144. *Герасименко Ю.В., Рыжакова Ю.Н.* Организация специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации за пределы России // Научный вестник Омской академии МВД России. 2011. № 3. С. 30–34.
145. *Долгих И.П., Супонина Е.А., Черняев Г.М.* Административное расследование как особый этап производства по делам об административных правонарушениях: проблемы и перспективы // Тенденции развития правовой науки: сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа: НИЦ «АЭТЕРНА», 2014. С. 9–11.
146. *Долгих И.П., Черняев Г.М.* Административное расследование: проблемы и перспективы // Законность и правопорядок в современном обществе. 2014. № 17. С. 13–17.
147. *Кремко Е.Е.* Формирование, развитие и практика применения законодательства Республики Беларусь в сфере вынужденной миграции // Опыт и проблемы управления процессами вынужденной миграции в Республике Беларусь. Минск: НИИ труда, 2002. С. 79–65.
148. *Кригер А.Е.* Некоторые особенности установления личности иностранного гражданина // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2015. № 13-1. С. 193–195.

149. *Кузьменко О.В.* Адміністративне та примусове видворення: помилка законодавця чи запровадження нових інститутів // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2014. № 1. С. 92–100.

150. *Лесников Г.Ю., Сандугей А.Н.* К вопросу о совершенствовании государственной системы профилактики правонарушений // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности: сборник № 15. М.: ВНИИ МВД России, 2008. С. 86–97.

151. *Лукьянов А.С.* Административное выдворение и депортация в системе административно-правовых методов миграционной политики России // Российская юстиция. 2009. № 4. С. 39–43.

152. *Медяков Т.С., Степанов А.В.* Проблемы нормативно-правового регулирования вопросов о документах, удостоверяющих личность иностранного гражданина в Российской Федерации // Вопросы управления. 2013. № 3. С. 207–214.

153. *Мильшин Ю.Н.* О мерах административно-процессуального обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2007. № 5. С. 35–38.

154. *Мнацаканян А.А.* Принудительная высылка иностранных лиц как мера административного принуждения в Российской Федерации и Республике Армении // Вестник Российской правовой академии. 2014. № 3. С. 65–68.

155. *Никулин М.И., Сивкова И.Н.* Административная политика предупреждения деликтов: проблемы, перспективы // Актуальные проблемы теории и практики борьбы с преступностью в Азиатско-Тихоокеанском регионе: сборник материалов Международной научно-практической конференции (17–18 мая 2007 г.) / под ред. Е.П. Кима, А.П. Михайличенко. Хабаровск: ДВЮИ МВД России, 2007. С. 286–293.

156. *Никулин М.И., Тюкалова Н.М.* Некоторые проблемы кодификации административного законодательства Хабаровского края // Совершенствование деятельности ОВД по охране общественного порядка и борьбе с правонарушениями: материалы региональной межвузовской научно-практической

конференции «Совершенствование деятельности органов внутренних дел в современных условиях» (27 апреля 2001 г.). Хабаровск: ДВЮИ МВД России, 2001. С. 34–35.

157. *Осипова М.* Депортация иностранных граждан за пределы Республики Беларусь // 3-я Международная конференция: сборник докладов: в 2 ч. / отв. ред. Н.Н. Антонова. Тула: Изд-во НОУ ВПО Институт законоведения и управления Всероссийской полицейской ассоциации, 2013. С. 53–56.

158. *Панкова О.В.* Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения. Статья подготовлена для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

159. *Паукова Ю.В.* Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 55–57.

160. *Петров Г.И.* О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. № 5. С. 27–33.

161. *Поддубный А.О.* Административно-деликтные иммунитеты // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 67–75.

162. *Попов В.В., Соколов А.Ю.* Мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: понятие и признаки // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 6. С. 72–79.

163. *Попов Л.Л., Шергин А.П.* Классификация мер административного принуждения // Правоведение. 1970. № 5. С. 40–49.

164. *Симонова Е.* Основные направления совершенствования административного законодательства Российской Федерации в области предупреждения административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 11. С. 36–39.

165. *Соколов А.Ю.* Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдво-

рению за пределы Российской Федерации, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2012. № 10. С. 46–48.

166. *Соколов И.А., Студеникина М.С.* Административная юстиция: организационный и процессуальный аспекты // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2013. Вып. 7. С. 589–597.

167. *Соколов С.В., Ванян А.Б.* О состоянии и некоторых проблемах борьбы МВД государств-участников СНГ с незаконной миграцией // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы: сборник научных статей. Ростов н/Д: ООО «Терра», 2004. С. 19–26.

168. *Степанов А.В.* Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации: понятие, содержание, направления противодействия // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 20–23.

169. *Студеникина М.* Административная юстиция: какой путь избрать России // Российская юстиция. 1996. № 5. С. 35–37.

170. *Трунцевский Ю.В., Шугаев А.А., Жаданов А.В.* Основные направления профилактической работы по реализации региональных программ предупреждения правонарушений // Административное право и процесс. 2008. № 4. С. 16–18.

171. *Фарушкин М.Х.* Вопросы общей теории юридической ответственности // Правоведение. 1969. №4. С. 16–35.

172. *Цуканов Н.Н.* Административное расследование — область непознанного инструментария правоприменительной практики // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства: сборник статей. Сер. «Юбилеи, конференции, форумы». Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2013. С. 214–216.

173. *Цуканов Н.Н., Барабаш С.А.* Административно-деликтные иммунитеты в деятельности полиции // Вестник Омского ун-та. Сер. «Право». 2012. № 2. С. 33–40.

174. *Чертков А.Н.* Юридическая ответственность как механизм противодействия незаконной миграции в Российскую Федерацию // Право и политика. 2006. № 10. С. 100–111.

175. *Шавлохов А.К.* Административное расследование — самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // Социология и право. 2015. № 1. С. 61–77.

176. *Шпак А.С.* Незаконная миграция — угроза безопасности Беларуси и России // Нелегальная миграция как угроза международной стабильности и безопасности государств: материалы Международной конференции (г. Минск, 27–28 ноября 2003 г.). Минск: Аналитический центр НАН Беларуси, 2004. С. 355–362.

177. *Шутилина О.А.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ограничивающие право на свободу и личную неприкосновенность // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 6. С. 63–68.

178. *Щерба О.С.* Депортация и высылка иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы республики Беларусь // Актуальные вопросы развития современного общества: материалы Международной научно-практической конференции: в 2 т. /отв. ред. А.А. Горохов. Курск: Изд-во Университетская книга, 2011. С. 225–228.

179. *Юрков А.Л.* К вопросу о целях осуществления иммиграционного контроля // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 123–133.

Диссертации и авторефераты диссертаций

180. *Арзуманян А.А.* Административное расследование: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2010. 208 с.

181. *Аскеров М.С.* Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 173 с.
182. *Гапон Ю.П.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2015. 208 с.
183. *Дихтиевский П.В.* Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 428 с.
184. *Игитов В.И.* Административно-правовые и общественные меры воздействия в области охраны советского общественного порядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965. 15 с.
185. *Макарейко Н.В.* Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 249 с.
186. *Паукова Ю.В.* Удаление иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации в случае нарушения миграционного законодательства: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 160 с.
187. *Полякова Н.В.* Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: содержание, проблемы и основные направления совершенствования правоприменительной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. 257 с.
188. *Помогалова Ю.В.* Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 212 с.
189. *Соколов А.Ю.* Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2013. 535 с.

190. *Тюрин В.А.* Проблемы применения мер пресечения в административном праве России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 341 с.

191. *Фиалковская И.Д.* Административная юрисдикция в области обеспечения прав человека: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. 148 с.

Словари

192. Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: Норинт, 1998. 1536 с.

193. *Лопатин В.В., Лопатина Л.Е.* Русский толковый словарь. 5-е изд., стер. М.: Русский язык, 1998. 832 с.

194. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / редактор, координатор Г.В. Осипов. М.: ИНФРА-М, НОРМА, 1998. 488 с.

195. Толковый словарь русского языка / под ред. Д.В. Дмитриева. М.: Астрель, 2003. 1578 с.

Интернет-ресурсы

196. URL:<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=165101-6&02> (дата обращения: 03.12.2015).

197. Обобщение судебной практики по делам об административных правонарушениях, влекущих административное приостановление деятельности и выдворение за пределы РФ за 2013 г. URL: http://frunzensky.wld.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=627 (дата обращения: 03.12.2015).

198. Обращение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в Генеральную Прокуратуру Российской Федерации от 27 октября 2015 г., а также ответ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации опубликованы на официальном сайте Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского

общества и правам человека. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/2877/> (дата обращения: 06.12.2015).

199. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 2014 год № 1-АП. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2884> (дата обращения: 06.12.2015).

200. Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/# (дата обращения: 07.12.2015).

201. Федеральная миграционная служба. URL: http://www.fms.gov.ru/fms/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedenija_po_migracionno/2/ (дата обращения: 07.12.2015).

202. Федеральная миграционная служба Российской Федерации. URL: <http://www.fms.gov.ru/fms/structure/other/division/256/> (дата обращения: 25.11.2015).

203. Федеральная миграционная служба. URL: http://www.fms.gov.ru/fms/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedenija_po_migracionno/1/ (дата обращения: 07.12.2015).

204. Федеральная миграционная служба. URL: https://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedenija_po_migracionno/item/62538/ (дата обращения: 28.04.2016).

205. Федеральная миграционная служба. URL: https://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedenija_po_migracionno/item/62538/ (дата обращения: 28.04.2016).