

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2017

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Соколов Александр Юрьевич

Официальные оппоненты: **Дугенец Александр Сергеевич**
доктор юридических наук, профессор, главный научный редактор научно-практического журнала «Административное право и процесс»

Гречкина Ольга Владимировна
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Ведущая организация: **Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет» (юридический факультет)**

Защита состоится «___» _____ 2017 года в ____ часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru>).

Автореферат разослан «___» _____ 2017 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

кандидат юридических наук, доцент

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 Российской Федерации: за 2014 г. административному выдворению и депортации подвергнуты 139 034 иностранцев и апатридов³; за 2015 — 117 493¹.

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_svedeniya_po_migracionno/item/62538/ (дата обращения: 28.04.2016).

³ Федеральная миграционная служба. URL: http://www.fms.gov.ru/fms/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedeniya_po_migracionno/1/ (дата обращения: 07.12.2015).

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.)² 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 Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека), так и Европейского Суда по правам человека.

¹ Федеральная миграционная служба. URL: https://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedenija_po_migracionno/item/57508/57512/ (дата обращения: 28.04.2016).

² См.: СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2015; № 48 (ч. 1). Ст. 6711.

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 обеспе-

чения 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 гражданства; 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. Киясханова, 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

¹ Упразднена Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств,

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; контрольно-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 административному выдворению за пределы Российской Федерации» — это мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, приме-

нение 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 поста-

новления 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 приняты 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 конфе-

ренции «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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Общая характеристика мер административного принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с совершением административных правонарушений», состоящая из трех параграфов, посвящена анализу и характеристике общетеоретических и материально-правовых вопросов применения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, имеющих деликтное основание мер административного принуждения.

В первом параграфе «Понятие и виды мер административного принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства» рассматривается классификация мер административного принуждения

в целях определения места административно-принудительных мер, применяемых в отношении иностранцев и апатридов, в их общей системе.

Административно-принудительные меры применительно к тематике диссертации были классифицированы по признаку субъектов, в отношении которых они применяются; характеру и специфике правоограничений; субъектов, уполномоченных их применять.

Особое внимание было уделено их классификации в зависимости от фактических оснований и непосредственной цели применения, в связи с чем меры административного принуждения были подразделены на: 1) *применяемые исключительно на не деликтной основе*: а) административно-предупредительные меры, применяемые в силу государственных нужд; б) контрольно-предупредительные меры; 2) *применяемые исключительно на деликтной основе*: а) меры административного пресечения; б) административные наказания; 3) *носящие смешанный характер*: а) административно-восстановительные меры; б) процессуально-обеспечительные меры административного принуждения (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; меры процессуального принуждения по гл. 11 КАС РФ; меры обеспечения депортации и реадмиссии иностранных граждан и апатридов по законодательству о правовом положении иностранных граждан, то есть содержание в специальном учреждении).

Определена дальнейшая логика исследования с последующим рассмотрением только специфических мер, применяемых 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 дозор, доставка в специальное учреждение).

Во втором параграфе «Материально-правовая характеристика административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства как вида административного наказания» изложены общие положения об административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства, характеризующие его как меру административной ответственности.

Автором выделена особая группа иностранных граждан, к которым не применяется административное выдворение, — сотрудники дипломатических представительств и консульств иностранных государств на территории Российской Федерации, обладающие иммунитетом от административной юрисдикции Российского государства. На основе анализа норм международного права, Конституции РФ, а также позиции Конституционного Суда РФ выявлено, что граждане России не могут быть подвергнуты данному административному наказанию.

Отмечается, что законодательное регулирование административного выдворения как вида административного наказания претерпело 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). Законодателем был переосмыслен карательный потенциал данной меры административной ответственности, что обусловило установление более широкого круга составов административных правонарушений, по которым санкция содержит административное выдворение (в частности, незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов; потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача и др.). Это следует рассматривать с положительной стороны, поскольку деяния данного перечня характеризуются по-

вышенной степенью общественной вредности, способствуя развитию процессов социальной дезадаптации граждан, причинению вреда их здоровью, а также общественной нравственности, формированию противоестественных физиологических потребностей.

Автором установлено, что карательный эффект данной меры определяется не только КоАП РФ, но и иным законодательством, которым урегулированы правоограничения, которые обязательно наступают в случае применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства административного выдворения (запрет на въезд в Российскую Федерацию в течение определенных сроков; невозможность получения российского гражданства в данный период).

При рассмотрении административного выдворения как меры, применяемой на деликтной основе, обращается внимание на схожие по внешним проявлениям меры административного принуждения, но не связанные с совершением административного правонарушения, в целях их отграничения (депортацию и реадмиссию).

В третьем параграфе «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» автор обратился к зарубежному опыту законодательного регулирования материально-правовых и процессуальных аспектов административного принуждения, применяемого к иностранцам и апатридам в связи с совершением ими правонарушений.

В связи с этим были проанализированы вопросы административно-правового регулирования применения принудительного удаления иностранных граждан и апатридов по законодательству лишь отдельных государств ближнего зарубежья (Республика Беларусь, Украина, Республика Казахстан, Латвийская Республика, Литовская Республика, Республика Армения), поскольку не во всех этих государствах имеется детально проработанная законодательная регламентация данного вопроса, что исключает возможность за-

имствования сколько-нибудь значимых положений нормативно-правовых актов таких государств, как Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Кыргызская Республика и др.

В исследованном законодательстве были выявлены разновекторные пути развития нормативно-правового регулирования данной сферы материально-правовых и процессуальных отношений, обусловленные изначально 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 других государствах, несмотря на деликтное основание применения, принудительное удаление рассматривается как 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.

Вторая глава «Производство по применению к иностранным гражданам и лицам без гражданства мер административного принуждения, имеющих деликтную основу» посвящена исследованию процессуальных вопросов реализации административного выдворения и помещения в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации.

В первом параграфе «Понятие и нормативно-правовая основа производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства» устанавливается место произ-

водства по делам о применении мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства в системе административно-юрисдикционных производств, в результате чего формулируется вывод о невозможности его рассмотрения в качестве самостоятельной их разновидности, 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). Однако для целей научного обобщения различных аспектов нормативно-правового регулирования процедуры применения мер административного принуждения к иностранцам и апатридам выделены как общие признаки производства по применению мер административного принуждения, так и особенности его осуществления в отношении вышеназванных субъектов, которые заключаются в следующем: 1) широкая нормативно-правовая основа, определяемая наличием особенностей административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, который нуждается в закреплении в специальном законодательстве; 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; 3) наличие унифицированных процедур осуществления отдельных мер административного принуждения, имеющих различные фактические основания применения; 4) применение в рамках одного производства сразу нескольких мер административного принуждения, имеющих различную видовую принадлежность.

Сформулировано авторское определение понятия *производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства*, под которым следует понимать не имеющую систематизации, регламентируемую на федеральном уровне нормами административно-процессуального законодательства деятельность уполномочен-

ных 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.

Во втором параграфе «Правовые процедуры, связанные с административным выдворением иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации» рассматриваются процессуальные правила, затрагивающие различные стадии производства по делам об административных правонарушениях, с которыми законодатель связывает возможность применения административного выдворения.

На стадии возбуждения дела об административном правонарушении автор предлагает задействовать институт административного расследования для установления личности иностранного гражданина или лица без гражданства, что позволит избежать проблем при последующей организации административного выдворения. Для этого 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 автором предложено 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».

Помимо установления личности, еще одной проблемой на стадии возбуждения дела об административном правонарушении является необоснованность применения административного задержания к иностранцам и апат-

ридам, которые могут быть подвергнуты административному выдворению, и разлучение административно задержанных иностранцев с их несовершеннолетними детьми. В связи с этим предлагается 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.

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении обращается внимание на проблематику вынесения немотивированных постановлений, в которых судьи в качестве дополнительного наказания указывают административное выдворение за пределы Российской Федерации, что 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.

При вынесении постановления об административном выдворении в форме контролируемого самостоятельного выезда следует иметь в виду то обстоятельство, что оно должно быть исполнено выдворяемым в течение пяти дней после вступления его в законную силу. Рациональной, но не предусмотренной законом, является судебная практика разъяснения в данном постановлении обязанности выехать из России в указанный срок. Тем не менее, такая практика может способствовать снижению числа уклоняющихся, однако это целесообразно отразить в законе, дополнив ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ 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 требует систематизации законодательства, поскольку 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 указанного Закона 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 в определенной части нормы, содержащиеся в этих статьях, 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.

Третий параграф «Правовая процедура помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации» посвящен исследованию проблемных вопросов нормативно-правового регулирования и применения меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Автором были выделены следующие признаки данной меры: 1) она носит личный характер; 2) ее субъектный состав ограничен специальным субъек-

ектом административной ответственности — иностранными гражданами или лицами без гражданства; 3) объектом принудительного воздействия данной меры выступает право на свободу и личную неприкосновенность; 4) цель ее применения заключается 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.

Сформулировано авторское определение понятия *помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации*, под которым предлагается понимать 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.

Основные элементы, составляющие правовую характеристику рассматриваемой меры, должны быть отражены 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».

Автор предлагает скорректировать положения КоАП РФ, которыми пограничные органы наделяются полномочиями по применению помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, с передачей данной функции исключительно судебным органам.

Обосновывается необходимость ограничения срока применения рассматриваемой меры. В данной ситуации приемлемым предельным сроком будет являться двухмесячный срок, поскольку он согласуется с судебной практикой (хотя и не предусмотренной законом), в соответствии с которой судьи, назначая административное выдворение, в постановлении по делу иногда устанавливают предельный срок содержания в специальном учреждении в два месяца.

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». Данная мера имеет признаки меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, поскольку она осуществляется в рамках данного производства, что требует подчинения субъектов, ее проводящих, правилам, установленным в КоАП РФ, с составлением соответствующих процессуальных документов. Необходимо обозначить возможность проведения личного досмотра и досмотра вещей непосредственно в ст. 27.19 КоАП РФ с отсылкой к ст. 27.7 КоАП РФ.

В заключении формулируются основные выводы и предложения, обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

*Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных
ВАК Министерства образования и науки РФ*

1. *Зубова Е.Г.* О некоторых проблемах организации специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. № 5. С. 49–52 (0,34 п.л.).

2. *Зубова Е.Г.* Нормативное основание производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Ленинградский юридический журнал. СПб.: АОУ ВПО «Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина», 2015. № 3. С. 186–194 (0,48 п.л.).

3. *Зубова Е.Г.* Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в структуре мер административного принуждения (процессуальные аспекты) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2015. № 5. С. 122–127 (0,48 п.л.).

4. *Зубова Е.Г.* Понятие и особенности производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2016. № 3. С. 133-136 (0,32 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

5. *Зубова Е.Г.* Основания применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации // Социально-

гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире. Исследовательские итоги 2012 года: сборник материалов I Ежегодной международной заочной научно-практической конференции (Краснодар, 20 декабря 2012 г.). Краснодар: АНО «ЦСПИ Премьер», 2012. С. 105–109 (0,24 п.л.).

6. *Зубова Е.Г.* Понятие помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации // Социально-гуманитарный вестник Юга России. Краснодар: АНО «ЦСПИ Премьер», 2013. № 12. С. 136–138 (0,21 п.л.).

7. *Зубова Е.Г.* Нормативное основание применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения: материалы III Международной научно-практической конференции (Уфа, 8 февраля 2013 г.) / под общ. ред. А.В. Рагулина, М.С. Шайхуллина. Уфа: Евразийский научно-исследовательский институт проблем права, 2013. С. 53–55 (0,18 п.л.).

8. *Зубова Е.Г.* Органы административной юрисдикции, уполномоченные применять помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации // Современные проблемы организации и деятельности публичной власти: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной 50-летию образования кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «СГЮА» (Саратов, 10 июня 2014 г.). Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2014. С. 54–57 (0,26 п.л.).

9. *Зубова Е.Г.* Нормативно-правовое регулирование процессуальных аспектов административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации // Публичная власть: реаль-

ность и перспективы: сборник научных трудов по материалам ежегодной заочной Международной научно-практической конференции (Саратов, 18 ноября 2014 г.). Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2014. С. 105–108 (0,23 п.л.).

10. *Зубова Е.Г.* Производство по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства в системе административно-юрисдикционного процесса // Публичная власть: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам второй ежегодной Международной научно-практической конференции (Саратов, 1 ноября 2015 г.). Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015. С. 91–94 (0,23 п.л.).

11. *Зубова Е.Г.* Процессуальное регулирование мер административного принуждения, применяемых на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства по законодательству Республики Беларусь // Ежемесячный научный журнал. Екатеринбург: Национальная ассоциация ученых, 2015. № 6 (ч. 2). С. 98–100 (0,32 п.л.).