DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_160

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ЗА ПРЕДЕЛЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**КУЛЕШ Елена Александровна,**
**кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВО «Дальневосточный юридический институт МВД России».**
**E-mail: eakulesh@mail.ru;**

**КУЛИКОВА Кристина Александровна,**
**преподаватель кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВО «Дальневосточный юридический институт МВД России».**
**E-mail: kristina.a.kulikova@mail.ru;**

**ВАФИН Максим Олегович,**
**командир взвода факультета правоохранительной деятельности ФГКОУ ВО «Дальневосточный юридический институт МВД России».**
**E-mail: vafin_1992@mail.ru**

***Краткая аннотация:*** *Одним из существенных факторов, влияющих на состояние законности и правопорядка в сфере миграции, является применение органами внутренних дел эффективных административных наказаний. В статье анализируются проблемы реализации административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, сформулированы теоретические и практические выводы и обобщения, а также предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел в данном направлении.*

***Abstract:*** *One of the significant factors affecting the state of law and order in the field of migration is the use of effective administrative penalties by the internal Affairs bodies. The article analyzes the problems of administrative expulsion of foreign citizens and stateless persons from the Russian Federation, formulates theoretical and practical conclusions and generalizations, as well as suggestions for improving the activities of internal Affairs bodies in this direction.*

***Ключевые слова:*** *управление, регулирование, механизм, центры временного содержания, административное выдворение, иностранный гражданин.*

***Keywords:*** *management, regulation, mechanism, temporary detention centers, administrative removal, foreign citizen.*

В условиях глобализации миграционных процессов, существующих экономического и демографического кризисов, эволюции мировой экономики, такое явление, как миграция, поднимается на совершенно новый уровень развития.

В настоящее время наблюдается активный рост миграционных процессов в Российской Федерации. Миграция населения оказывает как положительное, так и отрицательное влияние на жизнь общества. Ключевым фактором является то, что миграция населения явление объективное, которое невозможно остановить, но возможно и необходимо эффективно регулировать.

Так называемые «незаконные» иммигранты образуют «черный» рынок рабочей силы, что обуславливает огромные финансовые потери от не поступления налогов в государственный бюджет Российской Федерации. Нелегальное пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, создает реальную угрозу нарушения прав и свобод граждан, общественного порядка и безопасности, а также обороноспособности государства. Кроме того, вышеуказанные обстоятельства могут способствовать созданию благоприятных условий для возникновения коррупционных рисков в сфере государственного управления.

Наиболее действенной мерой административно-правового регулирования в сфере миграции, применяемой к иммигрантам в виде административного наказания за нарушения законодательства, является административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства [1] (далее административное выдворение). Однако на этапе реализации исполнения рассматриваемого административного наказания существует ряд проблем, обусловленные несовершенством механизма реализации административного выдворения и недостаточностью научных исследований в этой области. Например, анализ правоприменительной практики показывает, что процедура исполнения рассматриваемого административного наказания не всегда заканчивается реальным перемещением иностранного гражданина через Государственную границу за пределы Российской Федерации.

Согласно статистическим данным в 2017 г. фактическому административному выдворению в Российской Федерации было подвергнуто 39 415 чел., в 2018 г. 38 146 чел., в 2019 г. показатель снизился и составил 37 249 чел., за период январь – август 2020 г. административному выдворению было подвергнуто 10 088 чел. [9]. Исходя из статистических данных можно констатировать об отрицательной тенденции в реализации института административного выдворения.

Одним из этапов исполнения административного выдворения в зависимости от решения суда является помещение иностранных граждан и лиц без гражданства в соответствующие помещения органов безопасности или в специальные учреждения до момента исполнения назначенного административного наказания. В пункте 5 статьи 34 федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» регламентируется порядок содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в спе-

циальных учреждениях МВД России [2].

Специальные учреждения – это место, предназначенное для контроля, надзора и реализации государственных услуг в сфере миграции, предназначенное для помещения и последующего содержания иностранных граждан и лиц без гражданства подлежащих административному выдворению за пределы границ Российской Федерации, либо подлежащих передачи иностранному государству (далее ЦВСИГ).

Анализ правоприменительной практики связанной с помещением иностранных граждан совершивших правонарушение на территории России в ЦВСИГ, демонстрирует наличие определенных проблем среди которых –отсутствие четко закрепленного механизма передачи иностранного гражданина иностранному государству; отсутствие закрепленного способа перемещения иммигрантов на приграничный пункт пропуска через Государственную границу Российской Федерации. Сложившаяся судебная практика показывает, что, несмотря на реализацию комплекса организационных мер уполномоченными органами исполнительной власти, около 30 % незаконных мигрантов, в отношении которых судом приняты решения о контролируемом самостоятельном выезде, остаются пребывать на территории Российской Федерации. В том числе, согласно имеющимся статистическим данным, около 50 % иностранных граждан, в отношении которых судом приняты решения об их административном выдворении с содержанием в ЦВСИГ, не помещаются в указанное учреждение в виду отсутствия мест.

Для решения вышеуказанных проблем предпринимаются различные меры по увеличению количества мест для содержания иностранных граждан. Так, например, прокуратура Еврейской автономной области (далее ЕАО) в результате проверки исполнения миграционного законодательств выявила нарушения связанные с отсутствием на территории субъекта ЦВСИГ. Нарушители миграционного законодательства помещались в специальные учреждения расположенные в других субъектах РФ. По данному факту было направлено исковое заявление в суд с требованием к Правительству ЕАО по обеспечению передачи имущества с целью создания специальных учреждений. Суд удовлетворил требование надзорного органа и возложил на правительство ЕАО принять меры по созданию ЦВСИГ. Данное требование было исполнено в январе 2019 г., путем передачи правительством ЕАО административного здания в безвозмездное пользование УМВД России по ЕАО. Первый ЦВСИГ на территории ЕАО начал функционировать 1 ноября 2019 г. и рассчитан на 29 человек [8].

Другим важным вопросом является фактическое отсутствие четкого и отработанного механизма по выдворению иностранных граждан. Так в процессе выступления на заседании Совета Федерации Министром МВД России В.А. Колокольцевым было отмечено, что выделенные 100 млн. рублей федеральной службе судебных приставов на административное выдворение иностранных граждан, лишь одна треть из всех лиц находящихся в специальных учреждениях были выдворены за территорию Российской Федерации. Решением же проблемы может выступить законодательное закрепление источников постоянного финансирования административного выдворения иностранных граждан.

Следующим фактором, вызывающим переполненность спецучреждений, является отсутствие законодательной регламентации предельно срока содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в спецучреждениях. Однако по смыслу положения, закрепленного в ст. 31.9 КоАП РФ следует, что нахождение лиц, подлежащих административному выдворению, в специальных учреждениях, невозможно больше срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания, то есть больше 2-х лет со дня вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении. Отметим, что положения Кодекса об административном судопроизводстве также не содержат сроки содержания лиц подлежащих административному выдворению в ЦВСИГ. Судебная практика Верховного Суда Российской Федерации констатирует, что первоначальный срок содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в спецучреждениях рационально назначать на период от 1 до 3 месяцев. Продление срока рационально осуществлять не более чем на 6 месяцев [4].

В настоящее время суды, решая вопрос о сроках содержания иностранных граждан в ЦВСИГ, исходят из положений, закрепленных в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации [3], где установлено, что в случае, если установлены обстоятельства, объективно свидетельствующие о невозможности выдворения, то есть по истечении трех месяцев после помещения иностранного гражданина в спецучреждение, они не были выдворены за пределы Российской Федерации, то указанным лицам должно быть предоставлено право на обращения в суд с заявлением о проверки законности и обоснованности дальнейшего содержания в ЦВСИГ. Суд при этом может отказать в удовлетворении данного заявления, в случаях, если сохраняются основания для дальнейшего содержания в специальном учреждении и сохраняется реальная возможность административного выдворения. Трехмесячный срок содержания иностранных граждан и лиц без гражданства упоминается и при решении вопроса данной категории лиц о реадмиссии или депортации [4].

Для решения вопроса, связанного с максимальным сроком содержания лиц в ЦВСИГ, стоит обратить внимание на зарубежную правоприменительную практику. В Республике Молдова на законодательном уровне прямо закреплен максимальный срок содержания иностранных граждан в центре временного размещения иностранцев, который составляет не более 6 месяцев [6]. Если это иностранец, который объявлен нежелательным ли-

цом, то максимальный срок составляет 12 месяцев [5]. Срок, в течение которого иностранный гражданин будет находиться в центре, определяет суд по обоснованному ходатайству компетентного органа по делам иностранцев. Рассмотренный механизм административного выдворения Республики Молдовы можно применить в качестве положительного опыта и в Российском административном законодательстве с целью устранения существующих пробелов в области отсутствия четко определенных сроков содержания иностранных граждан в ЦВСИГ.

Кроме того стоит согласиться с мнением автора Малышева А.Е., согласно которому в нормах ч. 5 ст. 3.10 и ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ отсутствует регламентация сроков помещения выдворяемого лица в специальное учреждение, а также о необходимости его продления, что противоречит в свою очередь положению ст. 22 Конституции РФ. Конституционное положение закрепляет возможность ареста, заключения под стражу и содержание под стражей только по судебному решению и ограничивающим срок досудебного задержания лиц на 48 часов. Мы согласны с мнением автора Малышева А.Е. о необходимости регламентации срока содержания в специальном учреждении до исполнения административного выдворения, который должен составлять не более 18 месяцев. В ином случае иностранное лицо или лицо без гражданства фактически лишается свободы на неопределенный срок [10].

Проблема переполненности специальных учреждений порождает еще одну проблему, обусловленную тем, что анализ судебной практики демонстрирует нам не осведомленность судебных органов об отсутствии мест для содержания в определенных ЦВСИГ. При этом практически в каждом постановлении суда о применении административного выдворения, иностранные граждане подлежат помещению в специальное учреждение с указанием адреса места нахождения ЦВСИГ несмотря на отсутствие там свободных мест. Например, 13 октября 2017 г. в ходе рассмотрения административного дела в Октябрьском районном суде Курской области, судья принял решение до непосредственной депортации поместить гражданина Республики Таджикистана Ф.И.О. в ЦВСИГ УМВД России по Курской области, расположенный по адресу: Курская область, Октябрьский район, деревня Авдеева, д. 75 [7]. Это порождает, в свою очередь, вынужденное неисполнение со стороны администрации ЦВСИГ судебных решений. Наличие факта неисполнения судебного постановления влечет привлечение к административной ответственности руководителей ЦВСИГ, на которых составляются протоколы об административных правонарушениях по ст. 17.8 КоАП РФ. Следовательно, смело можно констатировать о наличии фактов необоснованного составления протоколов об административных правонарушениях, которые впоследствии, при направлении жалоб руководителями ЦВСИГ в суд, отменяются.

На наш взгляд, возникшую проблему можно устранить следующим образом. Суду при вынесении итогового решения по делам об административных правонарушениях связанных с административным выдворением, не следует указывать адрес конкретного ЦВСИГ, куда необходимо временно разместить иностранного гражданина или лица без гражданства, до того момента как они будут перемещены через государственную границу. При подобной формулировке в судебном решении, сотрудники федеральной службы судебных приставов будут обязаны найти на территории Российской Федерации соответствующий ЦВСИГ, в котором есть свободные места для временного размещения иностранных граждан.

Таким образом, все вышесказанное свидетельствуют о наличии объективно существующей проблеме как функционирования ЦВСИГ, так и сроков содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в них. При этом в данном направлении со стороны государства применяются малоэффективные меры по улучшению ситуации в сфере реализации административного законодательства. Обозначенные в данной работе подходы к решению обозначенных проблем, на наш взгляд, позволят обеспечить наиболее эффективную реализацию института административного выдворения.

***Библиография:***


1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. № 140. 31.12.2001.
2. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Российская газета. № 140. 31.07.2002.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе» // Российская газета. № 119. 02.06.2017.
4. Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 ноября 2016 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 4. 2017 г.
5. Закон Nr. 200 от 16 июля 2010 г. «О режиме иностранцев в Республике Молдова». URL: http://www.cisstat.com/migration/cis_low/1 (дата обращения 5.10.2020).
6. Закон Nr. 208 от 17 ноября 2016 г «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Молдова о правонарушениях» № 218-XVI от 24 октября 2008 г. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96621&lang=ru (дата обращения 5.10.2020).
7. Решение Октябрьского районного суда Курской области от 13.10.2017 г. по административному делу в отношении Саидмирзоева Р.Ч. Дело № 2А-562/2017. URL: https://sudact.ru/regular/doc/WeNeXcFRV6b8/ (дата обращения: 01.10.2020).
8. В Еврейской автономной области открыт Центр временного содержания иностранных граждан, подлежащих выдворению за пределы Российской Федерации. URL: https://prokuror-eao.ru/v-evrejskoj-avtonomnoj-oblasti-otkryt-tsentr-vremennogo-soderzhaniya-inostrannyh-grazhdan-podlezhashhih-vydvoreniyu-za-predely-rossijskoj-federatsii/ (дата обращения 26.09.2020).
9. Ведомственная статистическая отчетность Федеральной службы судебных приставов // Официальный интернет-портал ФССП России.URL: https://fssprus.ru/statistics (дата обращения 04.10.2020).
10. Малышев Е.А. Регулирование внешней трудовой миграции административно-принудительными мерами: Монография. М., 2016. С. 155.