

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01. – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« _____ » _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Административно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации

Исполнитель
студент группы 421 узб 4 _____ Е.Э. Ненадо

Руководитель _____ Ю.Д. Кокамбо

Нормоконтроль _____ О.В. Громова

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра уголовного права

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
_____ 2018 г.

ЗАДАНИЕ

К бакалаврской работе студента группы 421 узб4 Ненадо Е.Э.

1. Тема бакалаврской работы: Административно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации (утверждена приказом от 29.03.2017 № 678-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 13.01.2018.

3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные акты, специальная юридическая литература.

4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Теоретико-правовая характеристика положения иностранных граждан в России ; Понятие и содержание правового статуса иностранного гражданина; Права и обязанности иностранных граждан; Административно-правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации; Законодательство, регулирующее вопросы административно-правового положения иностранных граждан в Российской Федерации; Особенности административной ответственности иностранных граждан в России; Законодательные и правоприменительные проблемы административно-правового положения иностранных граждан в России и пути их разрешения

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет.

6. Консультанты по бакалаврской работе: нет.

7. Дата выдачи задания: 13.10.2017.

Руководитель бакалаврской работы: Кокамбо Юлия Дмитриевна.

Задание принял к исполнению (дата): 13.10.2017.

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 65 с., 48 источников.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ, ПРАВОВОЙ СТАТУС, ИНОСТРАННЫЕ ГРАЖДАНЕ, ДЕПОРТАЦИЯ

Бакалаврская работа посвящена изучению вопроса административно-правового положения иностранных граждан в Российской Федерации.

Объектом исследования являются правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а предметом исследования является действующее законодательство, регулирующее правоотношения, где в которых одним из субъектов выступает иностранный гражданин.

Цель бакалаврской работы состоит в выявлении теоретико-правовых свойств положения иностранных граждан в России и формировании практических предложений, способных повысить эффективность действующего законодательства, регулирующего общественные отношения, субъектом в которых выступает иностранный гражданин на территории Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Теоретико-правовая характеристика положения иностранных граждан в России	9
1.1 Понятие и содержание правового статуса иностранного гражданина	9
1.2 Права и обязанности иностранных граждан	14
2 Административно-правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации	26
2.1 Законодательство, регулирующее вопросы административно-правового положения иностранных граждан в Российской Федерации	26
2.2 Особенности административной ответственности иностранных граждан в России	31
3 Законодательные и правоприменительные проблемы административно-правового положения иностранных граждан в России и пути их разрешения	43
Заключение	55
Библиографический список	60

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 65 с., 48 источников.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ, ПРАВОВОЙ СТАТУС, ИНОСТРАННЫЕ ГРАЖДАНЕ, ДЕПОРТАЦИЯ

Бакалаврская работа посвящена изучению вопроса административно-правового положения иностранных граждан в Российской Федерации.

Объектом исследования являются правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а предметом исследования является действующее законодательство, регулирующее правоотношения, где в которых одним из субъектов выступает иностранный гражданин.

Цель бакалаврской работы состоит в выявлении теоретико-правовых свойств положения иностранных граждан в России и формировании практических предложений, способных повысить эффективность действующего законодательства, регулирующего общественные отношения, субъектом в которых выступает иностранный гражданин на территории Российской Федерации.

ВВЕДЕНИЕ

Российская Федерация после распада Советского Союза, став самостоятельным и независимым государством, вынуждена была создать собственный институт правовых взаимоотношений государства и лиц, проживающих на территории современной России, - институт российского гражданства. Введение данного института привело к необходимости его правового регламентирования. Одновременно с этим в ходе правовой, судебной и административной реформ пересматриваются вопросы, касающиеся правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, а также их пребывания на территории Российской Федерации, т.е. правовых институтов, близких, по сути, институту гражданства, что в конечном итоге привело к модернизации механизмов их правового регулирования.

Причинами миграции иностранцев как социального явления в основном выступают политические, экономические, культурные и иные проблемы. Несмотря на то, что миграция иностранцев может быть как добровольной, так и вынужденной, иностранец – это лицо, обладающее рядом прав и свобод, которые являются основной частью правоотношений между индивидом, обществом и государством. Данные права и свободы, одновременно являясь предметом государственного права, отражают потенциальные возможности конкретного человека в определенной стране.

Конституция РФ выделяет институт прав и свобод человека и гражданина в отдельную главу. Это означает, что Российское государство, признавая общечеловеческие ценности и являясь демократическим, правовым государством, возводит принцип незыблемости прав и свобод человека на первое место при осуществлении своей государственной внутренней и внешней политики. Кроме того, в ст. 135 Конституции РФ предусмотрено, что положения, затрагивающие права человека, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием РФ без принятия нового основного закона.

Тем самым предполагается, что правовой статус личности независимо от

ее государственной принадлежности в России является незыблемым и не может быть пересмотрен при стечении соответствующих социальных или экономических обстоятельств либо при определенном политическом строе.

Права и свободы человека пользуются наивысшей юридической защитой, так как согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ она сама имеет высшую юридическую силу и прямое действие. Это накладывает отпечаток на их каждодневное применение и использование социальными группами людей или отдельными индивидами, в том числе и иностранцами.

В Конституции РФ 1993 г. разграничены права и свободы соответственно человека и гражданина. Это означает, что Основной Закон наделяет российского гражданина и иностранца различным объемом прав и свобод. Такое различие продиктовано в первую очередь большей заботой государства о благе своих граждан, нежели иностранцев. Особо подчеркивается, что Российское государство по отношению к любому человеку придерживается правовых норм, предусмотренных международным правом, и принципов, инкорпорированных во внутринациональное российское законодательство.

Объектом исследования являются правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а предметом исследования является действующее законодательство, регулирующее правоотношения, где в которых одним из субъектов выступает иностранный гражданин.

Цель бакалаврской работы состоит в выявлении теоретико-правовых свойств положения иностранных граждан в России и формировании практических предложений, способных повысить эффективность действующего законодательства, регулирующего общественные отношения, субъектом в которых выступает иностранный гражданин на территории Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд научно-исследовательских задач:

- определить понятие и содержание правового статуса иностранного гражданина, права и обязанности иностранных граждан;
- проанализировать законодательное регулирование вопросов админи-

стративно-правового положения иностранных граждан в Российской Федерации;

- изучить особенности административной ответственности иностранных граждан в России;

- выявить законодательные и правоприменительные проблемы административно-правового положения иностранных граждан в России и предложить пути их разрешения.

В основу научного исследования, проведенного в рамках настоящей работы легли международно-правовые акты, признанные на территории Российской Федерации, национальное законодательство и правоприменительная практика. Помимо изучения национального законодательства был проведен сравнительно-правовой анализ со странами различных правовых семей. За основу исследования взяты тексты правовых актов переведенных на русский язык.

Теоретическую основу исследования составили научные работы таких российских ученых, как Абрамова Э.В., Авакьян С.А., А.Ю. Малумов, Паукова Ю.В., Симонова Е.А., Соколов А.Ю, Трофимчук Н.В.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛОЖЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИИ

1.1 Понятие и содержание правового статуса иностранного гражданина

В настоящее время иностранный гражданин в узком смысле этого понятия – это физическое лицо, которое, не будучи российским гражданином, является гражданином иностранного государства и имеет доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства¹.

В широком смысле понятие «иностраный гражданин» может трактоваться как любое лицо, не являющееся гражданином страны своего пребывания.

Необходимо подчеркнуть, что основанием для причисления лица, не являющегося российским гражданином, к категории иностранных граждан служат документы, подтверждающие наличие у него гражданства другого государства.

Данная норма раскрывается в ст. 10 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Так, документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина.

Это объясняется тем, что институты пребывания и проживания, имея множество схожих черт, все-таки отличаются друг от друга. Понятие «пребывание на территории государства» включает в себя, например, такую разновидность административного режима, как «следование транзитом по территории иностранного государства». Сам факт следования транзитом не порождает ос-

¹Кутафин О.Е. Российское гражданство. М., 2014. С.37.

нований для причисления этого лица к временно или постоянно проживающим иностранцам, но в то же время в период следования транзитом данное лицо (негражданин) находится на территории иностранного государства. Тем самым для этого государства вышеуказанное лицо будет являться иностранным гражданином исключительно по причине своего пребывания на территории данного государства.

Кроме того, существует мнение, что иностранный гражданин – это лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство иностранного государства. Такая правовая позиция в отношении иностранцев, в сущности, верна, но не вполне корректна: она не точна с точки зрения практики ее правоприменения².

Для Российской Федерации важен именно факт документального подтверждения принадлежности лица к гражданству иностранного государства. Это обусловлено в первую очередь защитой его же законных прав. Ведь в случае применения к иностранцу административных мер ограничения его прав и свобод или уголовно-процессуальных мер принуждения российская сторона должна уведомить об этом консульское подразделение дипломатической миссии соответствующего государства. Такое уведомление возможно лишь при наличии у российских должностных лиц документальных доказательств того, что данное лицо является гражданином именно этого государства, а при отсутствии документов, подтверждающих его правовой статус, уведомление представить затруднительно.

Следовательно, точка зрения С.А. Авакьяна, воспроизводящая норму Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которой иностранный гражданин – это лицо, не являющееся гражданином государства пребывания и имеющее доказательства принадлежности к гражданству иного государства, наиболее точно раскрывает правовую природу понятия «иностраный гражданин»³.

² Еременко Е.В. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Общественные науки. Право. 2015. № 1. С. 73.

³ Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2013. С.58.

До сих пор остается злободневным вопрос о правовом положении граждан бывшего СССР, проживающих на территории Латвии, не являющихся ее гражданами. Данных лиц Россия, согласно действующему российскому законодательству, не признает своими гражданами, хотя она и является правопреемником СССР. В то же время и Латвия не признает за такими лицами своего гражданства, т.е. они являются апатридами. В этом случае Латвия, несмотря на действующие международно-правовые нормы, ограничила право данных людей на выбор гражданства, что недопустимо. Таким образом, на наш взгляд, Латвийское государство нарушило права человека.

Подобной позиции придерживаются многие ученые, в том числе ведущий ученый в области российского конституционного права С.Н. Бабурин. Согласно его точке зрения, ограничения в праве оптации гражданства в принципе недопустимы. Государство может распоряжаться своей территорией в установленном законом порядке, принимать решение о выделении из своего состава нового независимого государства при передаче своей территории иному государству, но государство не вправе отказаться от своих граждан и передать их кому бы то ни было без их согласия.

Разделение иностранных граждан на категории по их правовому положению является основным методом для исследования и анализа объема правоспособности неграждан, так как ч. 3 ст. 62 Конституции РФ и ст. ст. 3, 4 Закона об иностранцах устанавливают лишь юридические источники конституционно-правового статуса лиц, не обладающих российским гражданством.

Таким образом, руководствуясь классификацией, положенной законодателем, правомерно сделать вывод о том, что перечисленные правовые критерии имеют первостепенное значение для определения объема правоспособности конкретного лица, что является основанием для их законодательного закрепления во внутринациональной нормативно-правовой базе. Тем более что обширные межгосударственные миграционные процессы, возникшие после распада СССР, ощутимо воздействуют на общественную жизнь и социальную обстановку в Российской Федерации и ее отдельных регионах.

Статья 2 Закона об иностранцах, как отмечалось, предусматривает, что законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин – это лицо, имеющее действительный вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации. В этой связи критерий законности пребывания является основным компонентом правового статуса иностранного гражданина, так как через призму названного правового фактора рассматриваются все остальные категории иностранцев, что, в свою очередь, означает, что критерий законности – основополагающее звено в цепочке юридических элементов, определяющих правовое положение конкретного лица, не обладающего российским гражданством⁴.

Таким образом, иностранных граждан, находящихся в России, следует подразделить на три категории:

Во-первых, временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин – это лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание.

Во-вторых, временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин – это лицо, получившее разрешение на временное проживание.

В-третьих, постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин – это лицо, получившее вид на жительство⁵.

Статья 1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁶ выделяет иностранца из системы соотношения понятий «человек» и «гражданин», определяя его правовой статус в рам-

⁴ Воеводин Л.Н. Юридический статус личности в России: учебное пособие. М.: Изд-во МГУ, 2015. С.86.

⁵ Еременко Е.В. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Общественные науки. Право. 2015. № 1. С. 75.

⁶ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 31.12.17 № 493-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

ках понятия «человек». Некоторые авторы утверждают, что за разграничением терминов и понятий «человек» и «гражданин» следуют различия в правовом статусе индивида, разграничение сферы частных и публичных интересов.

По сути, приведенная выше позиция не совсем применима к правоотношениям с участием иностранных граждан и лиц без гражданства. Это обусловлено тем, что государство в сфере обеспечения прав и свобод человека не противопоставляет свои интересы правоспособности того или иного лица в зависимости от его государственной принадлежности, а всего лишь наделяет собственных граждан большим объемом прав, исходя из собственных (государственных) интересов и потребностей.

Правовой статус – это нормативное закрепление государством прав, свобод и обязанностей человека, т.е. определение его правовой взаимосвязи с обществом и государством в политической, экономической и социальной сферах⁷.

Проводя исследования в рамках настоящей работы было выявлено, что правовое положение иностранных граждан, находящихся на территории РФ, отличается от правового положения иностранцев, находящихся в иных государствах.

Например, в конституциях Болгарии и Словакии, как и России, для иностранцев предусмотрен национальный режим. Это значит, что правовые статусы негражданина и собственных граждан государства пребывания идентичны, за исключением небольшого количества прав и обязанностей, которые предоставлены исключительно собственным гражданам. Так, согласно Конституции РФ правом избирать и быть избранными в органы государственной власти обладают исключительно граждане РФ, защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина РФ.

Для Испании характерен режим наибольшего благоприятствования, т.е. предоставление гражданам определенного государства более широкого объема прав и свобод, чем гражданам третьих государств.

⁷ Абрамова Э.В. Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации // Налоги. 2015. № 8. С. 33.

Наряду с перечисленными режимами существуют еще и специальные режимы, при которых некоторыми правами, свободами и обязанностями наделяется исключительно четко определенная социальная группа иностранцев. Например, в соответствии со ст. 37 Венской конвенции о дипломатических сношениях дипломатический иммунитет распространяется только на членов семьи дипломата.

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства также варьируется в зависимости от их принадлежности определенному государству. Это происходит из-за того, что иностранный гражданин должен подчиняться не только законодательству государства пребывания – российскому, но и наравне с ним законодательству государства своего гражданства, он обязан неукоснительно соблюдать правовые нормы обоих государств, поэтому правовой статус иностранного гражданина шире, чем у лица без гражданства. При этом иностранный гражданин в государстве пребывания должен руководствоваться преимущественно его действующим законодательством, так как сочетать права, предоставляемые государствами с различными правовыми системами, зачастую просто невозможно. Например, согласно ст. 14 Семейного кодекса РФ в Российской Федерации не допускается заключение брака между лицами, из которых хотя бы одно лицо уже состоит в другом зарегистрированном браке. В то же время в некоторых арабских государствах многоженство официально разрешено, но законной супругой такого иностранного гражданина в России все равно будет признаваться только одна из жен⁸.

Таким образом, особенность правового положения иностранных граждан состоит в его двойственности. С одной стороны, их правовой статус, то есть совокупность прав и обязанностей, определяется законом страны их гражданства. С другой стороны, находясь на территории РФ, иностранные граждане подчиняются ее юрисдикции.

1.2 Права и обязанности иностранных граждан

⁸ Абрамова Э.В. Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации // Налоги. 2015. № 8. С. 38.

Конституционные предпосылки наделения иностранных граждан правами и обязанностями на территории РФ содержатся в п. 1 ст. 17 Конституции РФ, согласно которой в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. В России права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, то есть в обоснование своих прав иностранный гражданин может ссылаться на нормы, зафиксированные в соответствующих международных документах. Как указал КС РФ, основываясь на ч. 3 ст. 62, ч. 2 ст. 17 Конституции РФ, речь идет о случаях, устанавливаемых лишь применительно к таким правам и обязанностям, которые являются правами и обязанностями именно гражданина РФ, то есть возникают и осуществляются в силу особой связи между государством и его гражданами.

В то же время по буквальному смыслу ст. ст. 22 и 46 Конституции РФ и по смыслу, вытекающему из взаимосвязи этих статей с другими положениями главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права, право на свободу и личную неприкосновенность и право на судебную защиту являются личными неотчуждаемыми правами каждого человека, вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства, и, следовательно, должны гарантироваться иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами РФ⁹.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» непосредственно не содержит перечня всех правомочий иностранных граждан, составляющих содержание их правоспособности, а лишь закрепляет правило о национальном режиме в ст. 4. Аналогичные правила содержатся и в ст. 2.6 КоАП РФ, ст. 4 ЖК РФ, ст. 2 ГК РФ. Таким образом, для установления объема правомочий иностранных граждан на территории РФ следует обращаться к соответствующему от-

⁹ Еременко Е.В. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Общественные науки. Право. 2015. № 1. С. 76.

раслевному законодательству, Закон «О правовом положении иностранных граждан» лишь содержит общие нормы, устанавливающие национальный режим, гарантирующий иностранным гражданам определенный объем прав и обязанностей. Национальный режим предоставляется иностранным гражданам безусловно, то есть без встречного требования о взаимности в отношении наделяния аналогичными правами российских граждан в конкретном зарубежном государстве.

По аналогии с нормами Конституции РФ все права и обязанности иностранных граждан в Российской Федерации по своему содержанию можно разделить на следующие виды: личные, политические (публичные), социально-экономические, духовно-культурные¹⁰.

Личным правам в законодательстве РФ уделяется незначительное внимание, т.к. они, являясь, по сути, естественными правами человека, предполагаются априори в любом государстве (например, право на жизнь, на личную неприкосновенность, личную и семейную тайну, право на защиту от пыток, право на запрещение рабства). Личные права и свободы, как российского гражданина, так и иностранного, фиксируются в международных правовых актах общего действия - во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. (ст. ст. 1 - 13), Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (ст. ст. 2 - 14).

Основным нормативным правовым актом РФ в сфере личных прав иностранных граждан является Конституция РФ (глава 2 «Права и свободы человека и гражданина», ст. ст. 17 - 27). КС РФ в Постановлении, принятом по вопросу лишения свободы иностранцев, указал, что право на свободу и личную неприкосновенность и право на судебную защиту являются личными неотчуждаемыми правами каждого человека, вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства, и, следовательно, должны гарантироваться иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами РФ.

¹⁰Яблокина А.С. Правовое положение иностранных граждан на территории России // Закон и право. 2016. №4. С.55.

Вместе с тем в правоприменительной практике отмечается, что, закрепляя право на свободу в части передвижения и выбора места пребывания и места жительства за гражданами, в том числе и иностранцами, Конституция РФ не подразумевает абсолютности этого права. Так, оно принадлежит лишь тем лицам, которые находятся на территории РФ на законных основаниях, будь то гражданин России, иностранный гражданин или лицо без гражданства.

СК РФ предоставляет иностранным гражданам в качестве личных прав право на участие в семейных отношениях, в частности на вступление в брак (ст. 156 - 158), на усыновление российских детей (п. 4 ст. 124, ст. 165).

Иностранцам предоставляется право въезжать на территорию РФ и выезжать с территории РФ при наличии визы по действительным документам, удостоверяющим личность, в соответствии с абз. 1 ст. 24 Федерального закона о порядке выезда из РФ и въезда в РФ.

Кроме этого, порядок въезда иностранных граждан на отдельные территории детализируется в федеральном законодательстве. Так, действуют Постановления Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение», от 4 июля 1992 г. № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан», Приказы ФСБ России от 14 апреля 2006 г. № 155 «О пределах пограничной зоны на территории Чукотского автономного округа», от 10 сентября 2007 г. № 458 «Об утверждении Правил пограничного режима». Порядок въезда на отдельные территории РФ для иностранных граждан предусматривает необходимость наличия у них специального разрешения (в зоны экологического бедствия, пограничные зоны, территории с режимом контртеррористических операций, территории закрытых военных городов, территории расположения объектов и организаций Вооруженных Сил РФ, территории распространения инфекционных и других массовых заболеваний).

Вместе с тем ныне действующий Закон СССР от 24 июня 1991 г. № 2261-

1 «О порядке вывоза, пересылки и истребования личных документов советских и иностранных граждан и лиц без гражданства из СССР за границу» в ст. 1 предоставляет иностранным гражданам при выезде с территории РФ право вывозить или пересылать в международных почтовых отправлениях подлинники и заверенные нотариусами документы, содержащие сведения об актах гражданского состояния, образовании, присуждении ученой степени, присвоении учебного звания и повышения квалификации, регистрации транспортных и других технических средств, управлении ими, трудовом стаже, прохождении военной службы, наградах, пенсиях. Однако данный Закон запрещает иностранным гражданам вывозить с территории России военные билеты, удостоверения личности и трудовые книжки.

ТК ТС, утративший силу, в ст. 358 закрепляет за иностранными гражданами право ввозить на таможенную территорию Таможенного союза, в частности в РФ, товары и транспортные средства для личного пользования¹¹.

Политических прав у иностранных граждан не так много, как у россиян: Закона «О правовом положении иностранных граждан» им посвящает ст. 12 - право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Статья 16 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. оговаривает следующее: ничто не может рассматриваться как препятствие государствам вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев в отношении ст. 10 (право на свободное выражение своего мнения), ст. 11 (право на свободу собраний и объединений) и ст. 14 (право на запрещение дискриминации) Конвенции. В связи с этим в отдельно взятых государствах, в частности в РФ, иностранные граждане обладают минимумом политических прав и свобод.

Основным из них является право получения в РФ статуса беженца. Статья 6 Федерального закона о беженцах закрепляет права и обязанности лица, признанного беженцем. Кроме этого, одним из важных политических прав ино-

¹¹Яблокина А.С. Правовое положение иностранных граждан на территории России // Закон и право. 2016. №4. С.55.

иностранцев является право на политическое убежище, предусмотренное ст. 63 Конституции РФ и Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746. Политическое убежище предоставляется иностранным гражданам в целях защиты от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

На наш взгляд, ограниченный объем политических прав иностранных граждан по сравнению с российскими гражданами является достаточно справедливым. Следует согласиться с Е.В. Еременко, указывающим, что сущность политических прав состоит в том, что эти права создают механизмы для оценки личностью путей развития государства, в данном случае негативная оценка личностью - иностранным гражданином путей развития государства может способствовать подрыву безопасности этого государства.

Социально-экономические права иностранных граждан в российском законодательстве составляют подавляющее большинство. Данную категорию прав, в свою очередь, можно классифицировать на более мелкие подгруппы в зависимости от предмета правоотношений.

Первую подгруппу составляют права иностранных граждан в сфере жилищных и земельных правоотношений, а также по поводу недвижимого имущества.

В частности, ЖК РФ в п. 3 ст. 4 обозначает, что его положения в жилищной сфере распространяются на иностранных граждан, однако при детальном рассмотрении норм ЖК РФ в них практически не встречается положений, содержащих права иностранных граждан, а устанавливаются лишь ограничения (о чем будет идти речь далее).

Исходя из п. 3 ст. 18 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» иностранные граждане могут являться членами садоводческих, ого-

роднических или дачных некоммерческих объединений.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в ст. 5 также называет в качестве возможных участников отношений в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним иностранных граждан. Однако следует отметить, что иностранные граждане могут иметь на праве собственности в РФ не любые объекты недвижимости: в частности, ряд законов прямо или косвенно запрещает иностранным гражданам иметь в собственности земельные участки.

Так, п. 1 ст. 22 ЗК РФ указывает на возможность для иностранных граждан иметь расположенные в пределах территории РФ земельные участки на праве аренды. Также только на праве аренды иностранные граждане могут иметь земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Пункт 3 ст. 15 ЗК РФ запрещает иностранным гражданам обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях РФ. Указ Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26 «Об утверждении Перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане не могут обладать на праве собственности земельными участками» относит к таким территориям, например, Кантемировский и Россошанский муниципальные районы Воронежской области, Кронштадтский муниципальный район г. Санкт-Петербурга.

В преамбуле к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» обозначается исключительный статус данных территорий, относящихся к объектам общенационального достояния. Поскольку названные территории подлежат изъятию решениями государственных органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для них устанавливается режим особой охраны, ни российские, ни иностранные граждане ни на каком вещном праве владеть земельными участками особо охраняемых природных территорий не могут.

Статья 3 Федерального закона РФ от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» предоставляет право на ведение личного подсобного хозяйства только гражданам России, исключая при этом по умолчанию иностранных граждан.

Таким образом, исходя из действующих ограничений, установленных законодательством на приобретение имущества иностранными гражданами на праве собственности, ст. 2 ГК РФ (которая оговаривает, что гражданское законодательство применяется и к отношениям с участием иностранных граждан) и Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ, можно сделать вывод о том, что иностранные граждане могут иметь на праве собственности недвижимое имущество в виде домов и квартир. Кроме того, ст. 14 Федерального закона о миграционном учете и Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» обязывают иностранных граждан, как постоянно, так и временно проживающих на территории РФ, обладающих правом пользования жилым помещением, зарегистрироваться по адресу данного помещения.

В Постановлении Пленума ВС РФ от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса РФ» данный вопрос дополнительно уточняется. Исходя из положений ст. 4 ЖК РФ, судам при разрешении жилищных споров с участием иностранных граждан необходимо учитывать, что каких-либо ограничений жилищных прав лиц, не являющихся гражданами РФ, ст. ст. 31, 69, 100 ЖК РФ, определяющие соответственно права и обязанности членов семьи собственника жилого помещения, нанимателя жилого помещения по договору социального найма и нанимателя специализированного жилого помещения, не содержат.

Также ГК РФ уравнивает иностранных граждан в правах наследования (как по завещанию, так и по закону) с российскими гражданами, независимо от того, проживают ли иностранцы на территории России или нет. Пункт 1 ст. 1116 указанного Закона определяет, что к наследованию могут призываться граждане, находящиеся в живых в день открытия наследства, а также зачатые

при жизни наследодателя и родившиеся живыми после открытия наследства.

Вторую подгруппу составляют права иностранных граждан в сфере коммерческой деятельности.

Так, п. 2 ст. 5 Федерального закона о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей указывает на возможность для иностранных граждан заниматься предпринимательской деятельностью на территории РФ. Вследствие этого НК РФ в ст. 83 перечисляет требования для иностранных граждан для постановки на учет в налоговых органах. Иные нормативные правовые акты более детально рассматривают те или иные права иностранных граждан в сфере предпринимательской деятельности. Так, Федеральный закон от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах» в ст. 4 допускает членство в них иностранных граждан.

В третью подгруппу можно включить права иностранных граждан в сфере страхования и медицины, а также трудовой деятельности.

Федеральный закон об основах охраны здоровья в пп. 3 и 4 ст. 19 предусматривает право на оказание медицинской помощи иностранным гражданам, проживающим и пребывающим на территории России. Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в РФ» в ст. 34 указывает право иностранных граждан на страховую защиту наравне с гражданами и юридическими лицами РФ.

Наибольшее внимание среди данной подгруппы прав иностранных граждан сосредоточено в сфере трудовых правоотношений. ТК РФ отмечает, что на территории РФ правила, установленные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, распространяются на трудовые отношения с участием иностранных граждан. Глава 50.1 ТК РФ посвящена особенностям регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами. Более того, некоторые законы напрямую предусматривают возможность для иностранных граждан заниматься той или иной деятельностью. В частности, Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» разрешает иностранным

гражданам, получившим статус адвоката, осуществлять адвокатскую деятельность на всей территории РФ.

В четвертую группу можно включить права иностранных граждан в сфере пользования природными и охотничьими ресурсами и объектами животного мира.

Статья 36 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» закрепляет за иностранными гражданами право пользоваться данными объектами. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» в п. 1 ст. 20 признает за иностранным гражданином право быть охотником в случае заключения договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства.

Пятую группу составляют права иностранных граждан в сфере общественной деятельности.

Ярким примером является право иностранного гражданина, законно находящегося на территории РФ, быть учредителем (участником) некоммерческой организации, предусмотренное пп. 1.1 и 1.2 ст. 15 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹².

Среди духовно-культурных прав иностранных граждан следует отметить право на образование, предусмотренное Федеральным законом об образовании. Пункт 3 ст. 4 данного Закона предусматривает в качестве основных задач правового регулирования отношений в сфере образования среди прочих создание условий для полноценного образования в России иностранных граждан. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» предусматривает право иностранных граждан на занятие научной или научно-технической деятельностью.

Право иностранных граждан на доступ к объектам культурного наследия и на получение информации об объектах культурного наследия содержится в п.

¹²Малумов А.Ю. Комментарий к Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный). М., 2012. С.112.

п. 2 и 3 ст. 7 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»; в целом права в сфере культурной деятельности на территории России определяются ст. 19 Основ законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1.

Анализ федеральных законов позволяет сделать вывод о том, что в российском законодательстве уделяется больше внимания правам иностранных граждан, чем обязанностям.

Обязанности иностранных граждан в федеральном законодательстве чаще всего предусматриваются в следующем порядке: во вводных статьях закона обозначается, что его нормы распространяются на граждан РФ и иностранных граждан, а в заключительных статьях законов перечисляются обязанности всех участников данных правоотношений, из чего можно сделать вывод о том, что эти обязанности распространяются и на иностранных граждан.

Реже встречается конкретное указание в Законе на обязанности иностранных граждан в той или иной сфере. Например, подобным образом предусматриваются обязанности иностранных граждан при осуществлении миграционного учета (см. ст. 6 Федерального закона о миграционном учете).

Согласно Конституции РФ обязанность несения военной службы в рядах ВС РФ предусмотрена только для граждан России. Иностранные граждане указанной обязанности на территории РФ не имеют.

Иностранные граждане тем не менее обязаны: платить законно установленные налоги и сборы согласно ст. 215 НК РФ; сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, беречь памятники истории и культуры согласно Федеральным законам от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ, от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ, от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ; уважать Конституцию РФ и соблюдать законы, действующие на территории России, - согласно нормам самой Конституции РФ (п. 2 ст. 15)¹³.

¹³Малумов А.Ю. Комментарий к Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный). М., 2012. С.118.

Таким образом, основное содержание правового положения иностранных граждан определяется, прежде всего, правами и обязанностями, которые находятся во взаимосвязи с другими элементами правового положения: гражданством, принципами правового статуса, гарантиями статуса личности, интересами, охраняемыми законом, ответственностью. Рассматриваемая правовая норма наделяет иностранных граждан, законно находящихся на территории РФ, правами и обязанностями, идентичными правам и обязанностям граждан РФ. Вместе с тем использование иностранными гражданами прав и свобод не должно наносить ущерба интересам РФ, законным интересам граждан РФ и других лиц. Исключения из предусмотренного правила о равенстве прав и обязанностей иностранных граждан и граждан РФ могут быть предусмотрены в федеральных законах.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы в отношении теоретико-правовой характеристики положения иностранных граждан в России.

Иностранный гражданин – это лицо, не являющееся гражданином государства пребывания и имеющее доказательства принадлежности к гражданству иного государства.

Правовой статус – это нормативное закрепление государством прав, свобод и обязанностей человека, т.е. определение его правовой взаимосвязи с обществом и государством в политической, экономической и социальной сферах.

2 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Законодательство, регулирующее вопросы административно-правового положения иностранных граждан в Российской Федерации

Законодательство о правовом положении иностранных граждан в РФ состоит из Закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и иных федеральных законов.

Положения Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» конкретизируются положениями Федерального закона о миграционном учете. Также во исполнение положений Закона «О правовом положении иностранных граждан» принят ряд подзаконных нормативных правовых актов, среди которых следует назвать Административный регламент выдачи разрешения на проживание в РФ, Постановление Правительства РФ от 14 января 2015 г. № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства», Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2011 г. № 286 «О ведении банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 755 «Об утверждении Перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу», Постановление Правительства РФ от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации» и др. Указанные и иные документы, конкретизирующие и уточняющие применение Закона «О правовом положении иностранных граждан», являются обязательными для государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, а также негосударственных организаций и юридических лиц¹⁴.

Одновременно с этим правовое положение иностранных граждан в Рос-

¹⁴ Корсик К.А. Теория, практика и проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации (опыт сравнительно-правового анализа): автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2015. С.14.

сии определяется международными договорами РФ, среди которых необходимо назвать Декларацию о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, от 13 декабря 1985 г. Также для определения правового статуса иностранного гражданина имеют значение такие международные акты, как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г.

Федеральные законы, так или иначе затрагивающие правовой статус иностранных граждан в РФ, можно разделить на законы, непосредственно устанавливающие те или иные права, свободы и обязанности иностранных граждан, и законы, регулирующие их правовой статус опосредованно.

К первой категории относятся: Федеральный закон о порядке выезда из РФ и въезда в РФ, Федеральный закон о беженцах, Федеральный закон о гражданстве РФ, Федеральный закон о миграционном учете.

Ко второй категории можно отнести Федеральный закон об основах охраны здоровья, ТК РФ, ГК РФ и др. Эту группу составляют федеральные законы, имеющие универсальный характер правового регулирования. В общих положениях данных нормативно-правовых актов обычно делается оговорка об их применении в отношении иностранных граждан. Так, согласно ст. 11 ТК РФ на территории РФ правила, установленные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, распространяются на трудовые отношения с участием иностранных граждан, если иное не предусмотрено ТК РФ, другими федеральными законами или международным договором РФ.

Все федеральное законодательство о правовом положении иностранных граждан в целом можно сгруппировать по сферам правового регулирования: сфера личных прав человека, политическая, социальная, экономическая, культурная сферы, что позволяет комплексно урегулировать на уровне федеральных законов отдельные элементы правового статуса иностранных граждан в РФ.

Законодательство о правовом положении иностранных граждан в РФ, понимаемое в широком смысле, составляют также подзаконные нормативно-правовые акты федеральных органов власти, хотя они и не поименованы в законе.

Так, среди указов Президента РФ одним из наиболее важных является Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления политического убежища», закрепляющий основные вопросы и порядок предоставления политического убежища лицам, не имеющим российского гражданства.

Среди постановлений Правительства РФ, регулирующих правовое положение иностранных граждан в РФ, преобладают постановления, принятые по вопросам миграции, трудовой деятельности иностранных граждан и получения ими образования в РФ.

Большую роль в вопросе детализации норм российского законодательства об иностранных гражданах играют нормативно-правовые акты, принятые ФМС России, которая долгое время являлась уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции. Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 ФМС России была упразднена с передачей функций МВД России, в связи с чем в ближайшем будущем принятые ФМС России нормативно-правовые акты должны быть заменены соответствующими актами МВД России. До этого на МВД России будет распространяться действие нормативно-правовых актов ФМС России в сфере миграции¹⁵.

Несмотря на то что согласно ст. 71 Конституции РФ законодательство о правовом положении иностранных граждан в РФ отнесено к исключительному ведению РФ, отдельные аспекты реализации их правового статуса находят отражение в актах регионального законодательства.

Особенно развито в субъектах РФ избирательное законодательство, регулирующее в том числе права иностранных граждан, в связи с предоставлением Законом «О правовом положении иностранных граждан» права избирать и быть

¹⁵ Корсик К.А. Теория, практика и проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации (опыт сравнительно-правового анализа): автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2015. С.17.

избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме и запретом избирать и быть избранными в органы государственной власти субъектов РФ, а также участвовать в референдумах субъектов РФ.

Региональные нормативные правовые акты, как правило, непосредственно устанавливают дозволения или запреты для иностранных граждан в указанной области правоотношений. Преобладающими в законодательстве субъектов РФ являются нормы, устанавливающие запрет для иностранных граждан на занятие тем или иным видом деятельности, нередко при этом дублируются нормы федерального закона.

Определения КС РФ, ВС РФ зачастую играют важную роль в формировании законодательной базы о правовом положении иностранных граждан РФ. Они, как правило, содержат правовые позиции, сформированные в результате анализа действующего российского законодательства по вопросам реализации иностранными гражданами своих прав в РФ и соответствия норм российского права международным принципам и нормам в данной сфере правового регулирования, которые учитываются в правоприменительной практике и становятся источниками для совершенствования законодательства.

Так, решения КС РФ (Постановление от 17 февраля 1998 г. № 6-П, Определение от 30 сентября 2010 г. № 1244-О-О, от 4 июня 2013 г. № 902-О) разъясняют, что Конституция РФ и федеральные законы наделяют иностранных граждан и лиц без гражданства правами и обязанностями наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ, за исключением прав и обязанностей, которые принадлежат гражданам РФ в силу особой связи между государством и его гражданами.

Пленум ВС РФ в Постановлении от 27 июня 2013 г. № 22 выразил позицию, которая заключается в том, что применение административного надзора к иностранным гражданам и лицам без гражданства возможно при условии их проживания (пребывания) на территории РФ на законных основаниях¹⁶.

¹⁶Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». М., 2016. С.59.

Международные договоры, которыми устанавливается правовое положение иностранных граждан в России, можно разделить на два вида: универсальные международные договоры и международные договоры РФ с конкретными государствами. Среди первой категории международных договоров стоит отметить Всеобщую декларацию прав человека от 10 декабря 1948 г., Конвенцию о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. Большое количество международных договоров принято в рамках СНГ. Отдельная роль принадлежит межправительственным соглашениям (например, принято Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 4 июля 2007 г.).

Некоторые федеральные законы при предоставлении иностранному гражданину того или иного права либо, наоборот, в случае его ограничения содержат оговорку «если это предусмотрено международным договором РФ». Подобные нормы встречаются, например, в п. 7 ч. 1 ст. 13 Федерального закона о муниципальной службе, п. 1 ст. 3 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, п. 5 ст. 20 Закона РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности», ст. 1 Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487 «О частной детективной и охранной деятельности» и др.

По такому пути, как правило, идут и региональные законодатели, отмечая, например, что на основании международных договоров РФ иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право на равных основаниях с российскими гражданами участвовать в местном референдуме (п. 2 ст. 3 Закона Кировской области от 29 июля 2003 г. № 186-ЗО «О референдуме Кировской области»), быть избранными депутатами представительного органа муниципального образования и участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане РФ (п. 10 ст. 2 Закона Пензенской области от 26 февраля 2006 г. № 976-ЗПО «О выборах депутатов представительного ор-

гана муниципального образования в Пензенской области»)¹⁷.

Законодательство РФ распространяется на иностранных граждан, постоянно или временно проживающих в РФ или находящихся на ее территории, включающей: сушу, воздушное пространство над ней, континентальный шельф и территориальное море. Кроме этого, под юрисдикцию России, в частности, под законодательство о военной службе, подпадают иностранные граждане, состоящие на службе по контракту в Вооруженных Силах РФ в воинских частях, дислоцирующихся за пределами РФ. В качестве примера можно привести Соглашение между РФ и Республикой Армения о порядке комплектования и прохождения военной службы гражданами Республики Армения в Пограничных войсках РФ, находящихся на территории Республики Армения от 15 марта 1994 г. Исходя из данного Соглашения на иностранных граждан, несущих военную службу в Пограничных войсках РФ, распространяется действие воинских уставов РФ.

В некоторых случаях российское законодательство допускает применение иностранного законодательства к иностранным гражданам, проживающим на территории РФ, с оговоркой, что это не противоречит российскому законодательству.

Таким образом, законодательство о правовом положении иностранных граждан в РФ основывается на нормах Конституции РФ и состоит из Закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и иных законодательных актов.

2.2 Особенности административной ответственности иностранных граждан в России

В 2016 году сотрудниками полиции пресечено 854 262 административных правонарушения, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства. Должностными лицами подразделений полиции, уполномоченными в соответствии с требованиями Приказа МВД России от 5 мая 2012 года № 403 «О

¹⁷Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». М., 2016. С.60.

полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» возбуждать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8 (Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях составлено 98 314 протоколов по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, в суды направлено 52 602 дела об административных правонарушениях, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, в отношении 45 315 иностранных граждан, вынесены решения об административном выдворении из пределы Российской Федерации¹⁸.

Следует отметить, что в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства распространяется действие практически всех нормативных правовых актов Российской Федерации. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Кодекс об административном судопроизводстве, в отличие от ГПК и АПК, не содержит специальной главы, регулирующей особенности рассмотрения дел с участием иностранных лиц, под которыми согласно ч. 4 ст. 4 КАС понимаются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные и международные организации. При признании иностранных лиц правоспособными в соответствии с правилами ст. 5 КАС на них распространяется национальный процессуально-правовой режим, в том числе по вопросам подсудности предъявляемых такими лицами требований. Иное может быть предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Как указано в ч. 4 ст. 4 КАС, иностранные лица имеют право обращаться в

¹⁸Дугенец А.С. Проблемы применения административной ответственности к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Российский следователь. 2016. №18. С. 22.

суды за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой. Иностранцы пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с российскими гражданами и организациями.

Административной ответственности на общих основаниях с гражданами Российской Федерации подлежат только те иностранные физические лица, которые не пользуются иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации. На основании федерального законодательства об административной ответственности существуют составы административных правонарушений, субъектом которых может быть только иностранный гражданин или лицо без гражданства¹⁹.

Основным административным правонарушением, совершаемым исключительно иностранными гражданами и лицами без гражданства, производство по делам которых отнесено к компетенции органов внутренних дел (полиции), является административное правонарушение, предусмотренное ст. 18.8 КоАП РФ «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации».

Необходимо отметить, что правила въезда в Российскую Федерацию и режим пребывания (проживания) установлены нормами Федерального закона от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Так, диспозиция ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ предусматривает ответственность иностранного гражданина в случае нарушения им требований ст. 16 Федерального закона от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», которое заключается в том, что иностранный гражданин не выполнил обязанность по поста-

¹⁹Потапенкова И.В. Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях, субъектами которых являются иностранные граждане и лица без гражданства // Российский следователь. 2015. № 4. С. 114.

новке на миграционный учет по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания.

Следует учитывать, что наличие у иностранного гражданина действующего патента на осуществление трудовой деятельности правового значения для данного события административного правонарушения не имеет, так как патент не освобождает иностранца от обязанности соблюдать иные требования федерального законодательства, регулирующего режим пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, в том числе правила миграционного учета, установленные Федеральным законом от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ в целях учета перемещений иностранных граждан, а также их передвижения по территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации.

Производство по делу об административном правонарушении включает в себя действия должностных лиц, уполномоченных осуществлять административно-юрисдикционную деятельность по принятию процессуальных решений, оформляемых в установленной процессуальной форме.

В случаях когда принимающей стороной является организация, в которой иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, она вправе поставить указанного гражданина на миграционный учет как по месту его фактического проживания, так и по своему юридическому или фактическому адресу. В частности, в качестве места пребывания для целей миграционного учета организация-работодатель может указать нежилое помещение (например, свой офис), в котором иностранный гражданин работает. В таких случаях иностранный гражданин не может быть привлечен к административной ответственности, предусмотренной ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ, за нарушение правил миграционного учета. Во всех других случаях, если иностранный гражданин проживает не по адресу постановки на миграционный учет, его действия будут квалифицироваться по ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ.

В материалах дела по данному событию административного правонарушения обязательно должны быть следующие документы:

- протокол об административном правонарушении, содержащий сведения о разъяснении иностранному гражданину процессуальных прав, предусмотренных ст. 25.1 КоАП РФ, в том числе права иметь защитника и переводчика;
- письменные объяснения иностранного гражданина;
- документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина, а при отсутствии такого документа - справка из ЦБД У ИГ с фотографией и печатью, а также дактилоскопическая карта;
- официальный документ, содержащий сведения о дате въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию (копия миграционной карты, а при ее отсутствии - справка УФМС России по г. Москве).

В случае если иностранный гражданин уклонился от выезда за пределы Российской Федерации по истечении срока временного пребывания, то это также составляет события административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ.

В случае привлечения к административной ответственности иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в безвизовом порядке, в материалах дела должны быть сведения об отсутствии у него действующего патента, так как согласно ч. 5 ст. 5, ч. 5 и 9 ст. 13.3 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в безвизовом порядке, имеющий патент, срок действия которого не истек, считается законно пребывающим на территории Российской Федерации в течение всего срока действия патента, а также в течение 15 дней по окончании срока его действия. В этом случае обращение в территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере миграции для продления срока временного пребывания в Российской Федерации, который составляет 90 суток, не требуется²⁰.

В то же время наличие у иностранного гражданина разрешения на работу

²⁰Потапенкова И.В. Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях, субъектами которых являются иностранные граждане и лица без гражданства // Российский следователь. 2015. № 4. С. 119.

не освобождает его от административной ответственности по ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ за уклонение от выезда из Российской Федерации, так как в отличие от патента на осуществление трудовой деятельности данный документ автоматически не продляет срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации.

Административным правонарушением, предусмотренным ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ, будет являться факт отсутствия у иностранного гражданина документов, подтверждающих право на пребывание в Российской Федерации.

Иностранец, временно пребывающий в Российской Федерации, обязан иметь при себе документ, удостоверяющий личность, и миграционную карту. Отсутствие у него одного из этих документов при себе на момент проверки уже достаточно для квалификации действий иностранного гражданина по ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ. Таким образом, ссылки иностранного гражданина на то, что документ, удостоверяющий личность, или миграционную карту он оставил дома или забыл у друга и т.д., правового значения для правильного разрешения дела не имеют.

Санкцией за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ, является наложение административного штрафа в размере от пяти до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Однако в связи с принципом индивидуализации ответственности за административные правонарушения административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, предусмотренное санкцией ст. 18.8 КоАП РФ в качестве обязательного, к иностранному гражданину может и не применяться. В некоторых случаях привлечения иностранного гражданина к административной ответственности за указанное правонарушение судья вправе наложить на него только административный штраф, при этом в мотивировочной части постановления данное обстоятельство должно быть оговорено со ссылкой на ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Мерами государственного воздействия на иностранных правонарушителей, препятствующими их дальнейшему нахождению в Российской Федерации, являются административное выдворение и депортация.

КоАП РФ позволяет применять выдворение в качестве как основного, так и дополнительного вида наказания (статьи 3.3 и 3.10 КоАП РФ).

В большинстве административных составов главы 18 КоАП РФ административное выдворение предусмотрено в качестве дополнительного наказания и обычно назначается при совершении повторных правонарушений. Из данного правила законодателем сделано исключение. В случае совершения иностранным гражданином административного правонарушения на территории Санкт-Петербурга и Москвы выдворение назначается в качестве основного наказания наряду со штрафом.

Депортация применяется к иностранным гражданам, в отношении которых вынесено решение о нежелательности пребывания, а также в отношении граждан, въезд в Россию которым не разрешен²¹.

Существует несколько принципиальных отличий выдворения от депортации. Депортация производится по решению должностного лица ФМС России; выдворение - на основании судебного решения. Выдворению предшествует целый ряд процессуальных действий. Учитывая, что выдворение - наказание, предусмотренное за нарушение установленных правил поведения, применяется выдворение только при условии доказанности вины иностранного гражданина в совершении правонарушения. Несмотря на то что КоАП РФ возлагает обязанность по доказыванию вины на государственный орган, процесс доказывания носит состязательный характер, и у иностранного подданного имеется возможность предоставить доказательства своей невиновности, попросить суд не применять к нему выдворение в силу наличия исключительных обстоятельств, как правило связанных с личной жизнью.

При вынесении решения о депортации иностранный гражданин не при-

²¹Паукова Ю.В. Некоторые аспекты административного принуждения иностранных граждан и лиц без гражданства в случае нарушения ими миграционного законодательства // Административное право и процесс. 2016. №7. С. 41.

существует. Решение о депортации принимается должностным лицом ФМС России единолично при наличии к тому оснований. Обстоятельства личной жизни иностранца при принятии решения о депортации, как правило, не учитываются.

Выдворение не может быть применено к лицу, если истекли сроки привлечения к административной ответственности. Решение о депортации может быть вынесено в отношении иностранца в любой момент.

Решение, на основании которого производится выдворение, может быть обжаловано в вышестоящий суд в апелляционном порядке (в течение 10 суток с момента его вручения), а также в порядке надзора (без ограничения срока). Решение о депортации обжалуется в порядке главы 25 Гражданского процессуального кодекса РФ в течение 3 месяцев со дня, когда иностранному гражданину стало известно о наличии такого решения, а в порядке подчиненности путем подачи жалобы вышестоящему должностному лицу - без ограничения срока.

Решение о депортации исполняется иностранным гражданином в течение 5 дней с момента его получения. Обращение в суд само по себе не приостанавливает действия решения о депортации. О приостановлении действия решения о депортации суд вправе вынести специальное определение²².

Административное выдворение - санкция за совершение административных правонарушений, предусмотренных главой 18 КоАП РФ. Административное выдворение является самостоятельным видом наказания и может применяться в качестве как основного, так и дополнительного наказания с помещением в специальное учреждение для содержания иностранных граждан, подлежащих административному выдворению, депортации или реадмиссии. Административное выдворение может быть назначено за нарушение иностранным гражданином условий пересечения государственной границы, правил въезда в Российскую Федерацию, режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, за незаконное осуществление трудовой деятельности, а также за несоблюдение иных миграционных правил.

²²Паукова 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. 37.

Между тем следует отметить, что на основании общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, участником которых является Российская Федерация, при исполнении постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина необходимо учитывать, что:

- коллективное выдворение иностранных граждан запрещено без индивидуального принятия решения о выдворении в отношении каждого иностранного гражданина;

- иностранный гражданин не высылается в иностранное государство, если существуют серьезные основания полагать, что там ему может угрожать применение пыток. Подтверждением наличия таких оснований является существование в данном иностранном государстве постоянной практики грубых, вопиющих и массовых нарушений прав человека;

- иностранный гражданин, признанный беженцем, не высылается или не возвращается в иностранное государство, из которого он прибыл, где его жизни или свободе угрожает опасность вследствие его расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Это положение, однако, не может применяться к беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным вошедшим в силу приговором за совершение особенно тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны;

- иностранный гражданин не выдворяется в иных случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации²³.

Исполнение решения о выдворении либо исполнение иного аналогичного решения влечет нарушение Российской Федерацией ст. 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года (далее - Конвенция), если имеются веские ос-

²³Паукова 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. 38.

нования в обоснование риска (угрозы) пыток и иногоуказанного выше обращения или наказания в отношении лица, «удаляемого» с территории Российской Федерации.

Исходя из этого и с учетом иных правовых позиций Европейского суда по правам человека, по статьям 3 и 13 Конвенции на российских властях лежит первичная «процессуальная» задача по тщательному рассмотрению вопроса наличия и обоснованности риска применения пыток и ненадлежащего обращения. Такое рассмотрение актуально, например, при назначении наказания в виде административного выдворения в деле по ст. 18.8 КоАП РФ или в связи с признанием пребывания лица на территории Российской Федерации нежелательным.

Задержанные иностранные граждане содержатся в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. По окончании подготовки всех необходимых материалов для осуществления административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации судебные приставы конвоируют иностранного гражданина до пункта пропуска через государственную границу, где передают его сотрудникам пограничной службы, которые проставляют «да-ту-штамп» о пересечении иностранным гражданином границы на судебном постановлении об административном выдворении. В обязанности судебных приставов и сотрудников органов внутренних дел входит также передача материалов в территориальный орган ФМС России для введения информации в базу данных (ППО «Территория») и вынесение решения о запрещении въезда на территорию Российской Федерации в течение 5 лет²⁴.

В настоящее время в компетентных органах сложилась практика, в соответствии с которой на иностранного гражданина, в отношении которого вынесено решение о депортации либо об административном выдворении, составляется учетная карточка, производятся его фотографирование и обязательная гос-

²⁴ Гапон Ю.П. Проблемы помещения пограничными органами в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации // Административное право. 2015. №5. С.44.

ударственная дактилоскопическая регистрация с последующим направлением полученных сведений в центральный банк данных, а в случае вынесения судьей постановления о содержании выдворяемого в административном порядке иностранного гражданина в специальных учреждениях ответственный за исполнение решения о депортации либо постановления об административном выдворении в течение суток направляет по каналам электронной, факсимильной либо телетайпной связи информацию о содержании иностранного гражданина в специальных учреждениях в соответствующий территориальный департамент Министерства иностранных дел РФ с целью доведения ее до сведения дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания депортируемого (выдворяемого) иностранного гражданина.

В случае если международным договором Российской Федерации с государством выезда депортируемого (выдворяемого в административном порядке) иностранного гражданина предусмотрен возврат, прием лиц, незаконно находящихся на территориях государств, орган, ответственный за исполнение решения о депортации либо постановления об административном выдворении, согласовывает в порядке, установленном данным международным договором, место и время передачи депортируемого (выдворяемого) лица представителю властей иностранного государства, на территорию или через территорию которого иностранный гражданин депортируется (выдворяется)²⁵.

После оформления депортируемому (выдворяемому в административном порядке) лицу документов на выезд из Российской Федерации орган, ответственный за исполнение решения о депортации либо постановления об административном выдворении, не позднее двух суток до выезда депортируемого (выдворяемого) иностранного гражданина информирует подразделение пограничного контроля в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации, через который будет осуществлена депортация либо администра-

²⁵ Гапон Ю.П. Проблемы помещения пограничными органами в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации // Административное право. 2015. № 5. С.46.

тивное выдворение, и соответствующее подразделение органов внутренних дел на транспорте (при его наличии) либо подразделение органа внутренних дел, в ведении которого находится обслуживаемая территория, о персональных данных депортируемого (выдворяемого) лица, а также дате и времени планируемого пересечения им государственной границы Российской Федерации.

О депортированных либо выдворенных в административном порядке иностранных гражданах, получивших ранее уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу или отказе в признании беженцем, либо уведомление об утрате или о лишении статуса беженца, либо ранее утративших временное убежище или лишенных временного убежища, а также виновных в нарушении иммиграционных правил либо правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы, направляются сообщения в территориальные подразделения ФМС России.

Таким образом, существуют особенности административного судопроизводства по делам с участием иностранных граждан, особый порядок привлечения к административной ответственности иностранных граждан в России.

3 ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИИ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

Регламентируя правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, российский законодатель ограничился воспроизведением в ст. 4 Закона об иностранцах положений ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, согласно которым иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. В то же время Конституция РФ качественно расширяет правовое поле, регламентирующее правовой статус иностранца, за счет действующих и обязательных для Российской Федерации международных соглашений и договоров. Ведь международные правовые акты, как отмечалось, также содержат нормы, напрямую затрагивающие права и свободы человека, в том числе и иностранных граждан. В связи с этим представляется, что сужение конституционно-правового статуса иностранцев за счет неприменения норм международного права недопустимо.

При определении правового статуса негражданина в России встречаются некоторые сложности, вызванные употреблением в различных отраслях российского права разных правовых конструкций. Например, налоговое право предусматривает такую конструкцию, как резидент и нерезидент. В этом случае иностранец может выступать как резидент и нерезидент, в зависимости от срока его пребывания на территории РФ.

Законодательство о правовом положении иностранных граждан в РФ состоит из Закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и иных федеральных законов. Понимаемое в широком смысле это законодательство составляют также подзаконные нормативно-правовые акты федеральных органов власти. В результате подзаконного нормотворчества в РФ формируется дисбаланс законодательного и подзаконного регулирования правового положения иностранных граждан.

Некоторые ученые, анализируя возможность регионального регулирова-

ния вопросов, касающихся правового положения иностранных граждан, отмечают явное превышение полномочий в субъектах РФ. Так, Т.Н. Балашова указывает, что «некоторые регионы, учитывая особенности сложившейся в них социально-экономической обстановки, в нарушение действующего федерального законодательства, налагают определенные ограничения на осуществление регистрации вынужденных переселенцев, пребывающих на их территории»²⁶.

Дела, касающиеся участия иностранных граждан, часто сопряжены с особенностями и трудностями судопроизводства, в частности административного.

По общему правилу административное судопроизводство ведется на русском языке. Лицам, участвующим в деле и не владеющим языком, на котором ведется административное судопроизводство, суд обеспечивает право пользоваться услугами переводчика (ч. 2 ст. 12 КАС).

Переводчиком является лицо, свободно владеющее языком, на котором осуществляется административное судопроизводство, и другим языком, знание которого необходимо для перевода с одного языка на другой, либо лицо, свободно владеющее техникой общения с глухими, немыми, глухонемыми.

Переводчиком может быть любое физическое лицо, в том числе и не имеющее специального образования. Переводчик не может быть прямо или косвенно заинтересован в исходе административного дела (в этом случае он подлежит отводу по основаниям п. 4 ч. 1 ст. 31, ч. 1 ст. 33 КАС).

Переводчик привлекается к участию в судебном процессе в случаях и порядке, предусмотренных КАС (ч. 2 ст. 52 КАС).

Непосредственно в КАС упоминаются два таких случая. Во-первых, в соответствии с ч. 2 ст. 12 КАС лицам, участвующим в деле и не владеющим языком, на котором ведется административное судопроизводство, суд обеспечивает право пользоваться услугами переводчика. И во-вторых, переводчик может быть вызван при исследовании и осмотре письменных и вещественных доказательств (ч. 3 ст. 74 КАС).

²⁶ Балашова Т.Н. Вынужденная миграция в Российской Федерации: проблемы и перспективы правового регулирования: монография. Елец, 2006. С.69.

Логика законодателя, который ограничивает случаи участия переводчика подобным образом, не совсем понятна. Очевидно, что вполне возможна ситуация, когда свидетель не владеет языком, на котором ведется административное судопроизводство. Как суд должен его допрашивать? Или представим себе, что какая-то экспертиза может быть проведена только иностранным экспертом. Равным образом возможно привлечение иностранного гражданина в качестве специалиста для разрешения вопросов, связанных с установлением содержания положений норм иностранного права (ч. 2 ст. 50 КАС). Полагаем, что при возникновении подобных ситуаций суду следует отступать от буквального толкования вышеуказанных норм КАС, привлекая к участию в судебном процессе переводчика во всех случаях, когда это необходимо²⁷.

Порядок привлечения переводчика состоит в том, что лица, участвующие в деле, должны заявить соответствующее ходатайство, суд должен заслушать мнение других лиц, участвующих в деле, и вынести определение о привлечении переводчика к участию в судебном процессе. Одновременно закон допускает привлечение переводчика по инициативе суда (ч. 1 ст. 147 КАС).

Как правило, лицо, участвующее в деле, самостоятельно отыскивает устраивающего его переводчика еще до судебного заседания. Для подобных случаев ч. 3 статьи 52 КАС наделяет лиц, участвующих в деле, правом предложить суду кандидатуру переводчика.

Часть 3 ст. 52 КАС устанавливает императивный запрет для иных участников судебного процесса принимать на себя обязанности переводчика, хотя бы они и владели необходимыми для перевода языками. Объясняется это тем, что лица, участвующие в деле, имеют определенную заинтересованность в исходе дела, а каждое из лиц, содействующих осуществлению правосудия, выполняет строго определенную функцию, которая не может быть совмещена с переводом.

В связи с увеличением количества административных правонарушений связанных с пребыванием иностранных граждан на территории РФ, актуальными

²⁷Комментарий к кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / под ред. В.В. Яркова. М., 2016. С. 88.

стали вопросы применения процедур административного выдворения и депортации. На сегодняшний день обеспечению механизма эффективной реализации процедур административного выдворения и депортации мешают две проблемы:

1) установления личности иностранного гражданина для применения административного выдворения и депортации. Несмотря на то что законодательством установление личности иностранного гражданина или лица без гражданства отнесено к исключительным случаям и поэтому срок административного задержания продлен с 3 до 48 часов, на практике установление личности занимает гораздо больше времени (две - три недели), а задержание на такой большой срок будет являться прямым нарушением законодательства;

2) обеспечения явки иностранного гражданина в суд для рассмотрения дела об административном правонарушении, влекущем возможность применения административного выдворения.

Не вызывает сомнения тот факт, что отсутствие достаточного количества специальных учреждений, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, влечет за собой усложнение механизма реализации депортации или административного выдворения и, соответственно, снижение эффективности указанных мер. Кроме того, невозможность обеспечить присутствие иностранного гражданина в суде и невозможность в некоторых случаях установить местонахождение иностранного гражданина, подлежащего депортации или административному выдворению, для исполнения решения ввиду отсутствия специальных учреждений является причиной принятия незаконных решений сотрудниками правоохранительных органов и судьями.

Исходя из изложенного, органам государственной власти субъектов Российской Федерации следует полнее использовать полномочия, предусмотренные федеральным законодательством в сфере регулирования миграционных процессов.

Пограничные органы федеральной службы безопасности, исполняя возложенные на них функции в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, в процессе административно-юрисдикционной дея-

тельности используют соответствующие меры административного принуждения, в частности меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Из совокупности применяемых пограничными органами мер обеспечения производства наименее используемой является помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ. Так, в ходе осуществления пограничной деятельности в 2016 г. - первом квартале 2017 г. пограничными органами выдворено за пределы Российской Федерации 128 правонарушителей из числа иностранных граждан и лиц без гражданства. В то же время сотрудниками ФМС России за 2015 г. было выдворено и депортировано за пределы РФ 35134 иностранных граждан и лиц без гражданства, а в 2016 г. количество выдворяемых и депортируемых федеральной миграционной службой иностранных граждан и лиц без гражданства возросло практически в 4 раза и составило 139034 человека. При этом увеличения количества применений обозначенной правовой нормы пограничными органами за аналогичный период не наблюдается.

Полагаем, что столь редкое применение пограничными органами выдворения как меры наказания обусловлено в том числе и недавним введением в административное законодательство 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», а также недостаточным правовым регулированием в данной сфере.

Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, относится к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые ограничивают права граждан на свободу передвижения и личную неприкосновенность. Следует отметить, что ее применение должностными лицами пограничных органов обусловлено рядом проблем.

В частности, порядок применения рассматриваемой меры обеспечения производства должностными лицами пограничных органов ничем, помимо КоАП РФ, не регламентирован в отличие от иных органов исполнительной власти (федеральной миграционной службы, федеральной службы судебных приставов), что создает определенные сложности при ее реализации.

Так, Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 232-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которые конкретизируют в том числе и некоторые вопросы применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации органами ФМС России. В качестве конкретного примера можно привести добавление законодателем в указанный выше Федеральный закон главы VI.1 «Содержание иностранного гражданина в специальном учреждении», где закреплены основы содержания иностранных граждан в специальных учреждениях (определено, что иностранные граждане, подлежащие выдворению, депортации и реадмиссии, должны содержаться в специальных учреждениях в соответствии с принципами законности, гуманизма, уважения человеческого достоинства, личной безопасности и охраны здоровья граждан; дискриминация иностранных граждан в специальных учреждениях не допускается и т.д.), права и обязанности содержащихся в специальных учреждениях иностранных граждан, порядок осуществления личного досмотра иностранных граждан, содержащихся в специальных учреждениях, и досмотра вещей и предметов, находящихся при указанных иностранных гражданах. Помимо внесения изменений в Федеральный закон, было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306, утверждающее Правила содержания (пребывания) в спецучреждениях ФМС России иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы страны в форме принудительного выдворения, депортации или реадмиссии.

Для упрощения деятельности судебных приставов при реализации меры

обеспечения производства «помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации» разработан и утвержден Приказ Минюста России от 11.09.2014 № 191. Данный Приказ определяет последовательность действий судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы судебных приставов по исполнению постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащего принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение, предусмотренное законодательством Российской Федерации.

Указанные нововведения способствуют более эффективной реализации такой меры обеспечения, как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, должностными лицами Федеральной миграционной службы и Федеральной службы судебных приставов. Однако порядок помещения иностранного гражданина или лица без гражданства, совершившего административное правонарушение в области защиты Государственной границы Российской Федерации, в специально отведенное для этого помещение пограничного органа, их права и обязанности, основы содержания в специальных учреждениях пограничных органов подобной конкретизации в нормативно-правовых актах не получили. Приказ ФСБ РФ от 23 декабря 2008 г. № 631, утвердивший Инструкцию об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, регулирует лишь вопрос, касающийся деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации. В силу того что указанный Приказ был принят еще до дополнения КоАП РФ такой мерой, как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федера-

ции, особенности реализации данной меры обеспечения производства должностными лицами пограничных органов в нем не рассматривались.

Как следствие, в настоящее время в целях обеспечения согласованного и единообразного правоприменения существует настоятельная необходимость привести Приказ ФСБ России 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» в соответствие с положениями ст. 27.19 КоАП РФ «Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации». Кроме того, представляется необходимым по аналогии с главой VI.1 «Содержание иностранного гражданина в специальном учреждении» Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения, депортации или реадмиссии», утвердить соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации Правила содержания (пребывания) в специально отведенных помещениях пограничных органов иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в которых будут определены условия и порядок содержания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства, организация их медико-санитарного обеспечения и обеспечения лекарственными препаратами, а также права и обязанности иностранных граждан и ЛБГ, содержащихся в специально отведенных помещениях пограничных органов.

Другой проблемой применения должностными лицами пограничных органов помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без

гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, представляются сроки осуществления обозначенной меры обеспечения производства. А.С. Дугенец верно отметил, что «из числа административных наказаний, осуществление которых сопряжено с ограничением прав и свобод граждан, предусмотрено лишь одно бессрочное - выдворение за пределы страны. Сроки исполнения данных процессуальных действий КоАП не определены»²⁸.

Действительно, в соответствии с ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ срок применения рассматриваемой меры обеспечения производства длится до принудительного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации. По смыслу ст. 31.9 КоАП РФ, постановление судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решение должностного лица пограничного органа могут быть исполнены в течение двух лет со дня его вступления в законную силу. Учитывая тот факт, что необоснованное применение рассматриваемой меры обеспечения производства может нарушить основные конституционные права и свободы человека и гражданина, а также может привести к злоупотреблениям со стороны соответствующих должностных лиц (например, затягивание сроков применения), представляется необходимым установить в ст. 27.19 КоАП РФ предельно допустимый срок применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, как меры обеспечения производства.

В этой связи заслуживает внимания предложение А.Ю. Соколова: «В целях установления дополнительных гарантий обеспечения прав и законных интересов лиц, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, в административно- деликтном законодательстве необходимо ограничить срок применения рассматриваемой меры. С

²⁸Дугенец А.С. Проблемы применения административной ответственности к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Российский следователь. 2016. № 18. С. 22.

учетом установленных КоАП РФ сроков на обжалование вынесенного постановления, решения, на рассмотрение жалобы по таким категориям дел, на обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению (ст. 30.3, ч. 3 ст. 30.5, ст. 31.3 КоАП РФ), а также необходимости проведения всех мероприятий по установлению личности правонарушителя, сбора требуемых документов, составления учетной карточки, проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации, на наш взгляд, временной период содержания иностранного гражданина в специальном учреждении не должен превышать одного месяца. Одновременно в исключительных случаях законодателем должна быть установлена возможность разового продления месячного срока в судебном порядке»²⁹.

Однако, по нашему мнению, данный вопрос требует дополнительного научного обсуждения, т.к. существенным образом на сроки административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства может влиять ситуация, когда у выдворяемого отсутствуют документы, удостоверяющие личность, необходимые для пересечения Государственной границы Российской Федерации. При указанных обстоятельствах на должностных лиц, уполномоченных применять рассматриваемую меру обеспечения производства, ложатся дополнительные задачи по документированию выдворяемого иностранного гражданина или лица без гражданства. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2003 г. № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства» должностное лицо пограничных органов или Федеральной миграционной службы, приводящее в исполнение постановление об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства, в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации, проставляет отметку,

²⁹ Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: дисс. ... докт.юрид. наук. Саратов, 2013. С.76.

свидетельствующую о запрещении ему въезда в Российскую Федерацию по основаниям, предусмотренным пп. 2 ч. 1 ст. 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». При этом также законодательно не урегулированной остается ситуация, когда иностранный гражданин или лицо без гражданства, подлежащие административному выдворению и не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, не предоставляют сведений о гражданской принадлежности (подданстве) или месте постоянного проживания (например, с целью избежать административного или уголовного наказания за иные противоправные деяния либо опасаясь дальнейшего ограничения во въезде в Российскую Федерацию). Исходя из этого, полагаем, что внесение предложений о дополнении ст. 27.19 конкретными сроками применения такой меры обеспечения производства, как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, возможно только после всестороннего научного обсуждения с учетом всех особенностей административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Таким образом, с целью устранения некоторых проблем применения должностными лицами пограничных органов такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, а также повышения эффективности ее реализации представляется целесообразным:

- 1) утвердить соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации Правила содержания (пребывания) в специально отведенных помещениях пограничных органов иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в которых будут определены условия и порядок содержания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства, организация их медико-

санитарного обеспечения и обеспечения лекарственными препаратами, а также права и обязанности иностранных граждан и ЛБГ, содержащихся в специально отведенных помещениях пограничных органов;

2) в целях обеспечения согласованного и единообразного правоприменения привести Приказ ФСБ России 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» в соответствии с положениями ст. 27.19 КоАП РФ «Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации».

Таким образом, рассматривая законодательные и правоприменительные проблемы в сфере административно-правового статуса иностранных граждан, мы выделили следующие актуальные моменты:

- соотношение законодательного и подзаконного регулирования правового положения иностранных граждан;
- особенности применения ч. 2 ст. 18.8 КоАП РФ, которая устанавливает административную ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации;
- особенности привлечения переводчика к делам об административных правонарушениях с участием иностранных граждан;
- вопросы применения к иностранным гражданам процедур административного выдворения и депортации;
- вопросы применения такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги настоящего исследования в области административно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации можно сделать следующие выводы и обобщения.

В современной юридической науке достаточно подробно проработан вопрос о понятии иностранный гражданин. Так, в настоящее время иностранный гражданин в узком смысле этого понятия – это физическое лицо, которое, не будучи российским гражданином, является гражданином иностранного государства и имеет доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства. В широком смысле понятие иностранный гражданин может трактоваться как любое лицо, не являющееся гражданином страны своего пребывания.

Все права и обязанности иностранных граждан в Российской Федерации по своему содержанию можно разделить на следующие виды: личные, политические (публичные), социально-экономические, духовно-культурные.

Личные права и свободы, как российского гражданина, так и иностранного, фиксируются в международных правовых актах общего действия - во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. (ст. ст. 1 - 13), Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (ст. ст. 2 - 14).

Политических прав у иностранных граждан не так много, как у россиян: Закона «О правовом положении иностранных граждан» им посвящает ст. 12 - право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Одним из важных политических прав иностранных граждан является право на политическое убежище.

Из социально-экономических прав иностранных граждан в российском законодательстве выделяют следующие подгруппы:

- права в сфере жилищных и земельных правоотношений;
- права в сфере коммерческой деятельности;
- права в сфере страхования и медицины, а также трудовой деятельности;

- права в сфере пользования природными и охотничьими ресурсами и объектами животного мира;

- права иностранных граждан в сфере общественной деятельности.

Среди духовно-культурных прав иностранных граждан следует отметить право на образование, право на доступ к объектам культурного наследия и на получение информации об объектах культурного наследия.

Федеральные законы могут исключать для иностранных граждан отдельные права и обязанности, принадлежащие российским гражданам. Ограничения прав и свобод иностранных граждан в сравнении с правами и свободами российских граждан можно свести к двум основаниям:

- изъятия в отношении возможности для иностранцев занимать определенные должности или осуществлять занятия каким-либо видом деятельности;

- правила, устанавливающие «особый режим прав иностранцев, определяемый характером охраняемых прав, особенностями их юридической природы».

Существуют также изъятия прав для иностранных граждан, имеющие имущественный характер.

Законодательство о правовом положении иностранных граждан в РФ состоит из Закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и иных федеральных законов. Одновременно с этим правовое положение иностранных граждан в России определяется международными договорами РФ.

Законодательство о правовом положении иностранных граждан в РФ, понимаемое в широком смысле, составляют также подзаконные нормативно-правовые акты федеральных органов власти.

Рассматривая законодательные и правоприменительные проблемы в сфере административно-правового статуса иностранных граждан, мы выделили следующие актуальные моменты:

- соотношение законодательного и подзаконного регулирования правового положения иностранных граждан;

- особенности применения ч. 2 ст. 18.8 КоАП РФ, которая устанавливает административную ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации;

- особенности привлечения переводчика к делам об административных правонарушениях с участием иностранных граждан;

- вопросы применения к иностранным гражданам процедур административного выдворения и депортации;

- вопросы применения такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации.

В рамках данного исследования нами были предложены некоторые рекомендации по совершенствованию правового регулирования статуса иностранных граждан.

Рассматривая проблемы привлечения в процесс административного судопроизводства переводчика для иностранных граждан мы отметили проблему невозможности привлечения переводчика во многих требующих того случаях, в частности при проведении экспертизы, толковании норм законов иностранного государства. Было выявлено, что при возникновении подобных ситуаций суду следует отступать от буквального толкования норм КАС, привлекая к участию в судебном процессе переводчика во всех случаях, когда это необходимо.

Не вызывает сомнения тот факт, что отсутствие достаточного количества специальных учреждений, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, влечет за собой усложнение механизма реализации депортации или административного выдворения и, соответственно, снижение эффективности указанных мер. Кроме того, невозможность обеспечить присутствие иностранного гражданина в суде и невозможность в некоторых случаях установить местонахождение иностранного гражданина, подлежащего депортации или административному выдворению, для исполнения решения

ввиду отсутствия специальных учреждений является причиной принятия незаконных решений сотрудниками правоохранительных органов и судьями. Исходя из изложенного, органам государственной власти субъектов Российской Федерации следует полнее использовать полномочия, предусмотренные федеральным законодательством в сфере регулирования миграционных процессов.

В настоящее время в целях обеспечения согласованного и единообразного правоприменения существует настоятельная необходимость привести Приказ ФСБ России 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» в соответствие с положениями ст. 27.19 КоАП РФ «Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации». Кроме того, представляется необходимым, утвердить соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации Правила содержания (пребывания) в специально отведенных помещениях пограничных органов иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в которых будут определены условия и порядок содержания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства, организация их медико-санитарного обеспечения и обеспечения лекарственными препаратами, а также права и обязанности иностранных граждан и ЛБГ, содержащихся в специально отведенных помещениях пограничных органов.

Другой проблемой применения должностными лицами пограничных органов помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, представляются сроки осуществления обозначенной меры обеспечения производства, т.к. они законодательно не определены. Действительно, в соответствии с ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ срок применения рассматриваемой меры обеспечения производства длится до принудительного выдворения

иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации. По смыслу ст. 31.9 КоАП РФ, постановление судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решение должностного лица пограничного органа могут быть исполнены в течение двух лет со дня его вступления в законную силу. Учитывая тот факт, что необоснованное применение рассматриваемой меры обеспечения производства может нарушить основные конституционные права и свободы человека и гражданина, а также может привести к злоупотреблениям со стороны соответствующих должностных лиц (например, затягивание сроков применения), представляется необходимым установить в ст. 27.19 КоАП РФ предельно допустимый срок применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, как меры обеспечения производства.

В целях установления дополнительных гарантий обеспечения прав и законных интересов лиц, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, в административно-деликтном законодательстве необходимо ограничить срок применения рассматриваемой меры. С учетом установленных КоАП РФ сроков на обжалование вынесенного постановления, решения, на рассмотрение жалобы по таким категориям дел, на обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению, а также необходимости проведения всех мероприятий по установлению личности правонарушителя, сбора требуемых документов, составления учетной карточки, проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации, на наш взгляд, временной период содержания иностранного гражданина в специальном учреждении не должен превышать одного месяца. Одновременно в исключительных случаях законодателем должна быть установлена возможность разового продления месячного срока в судебном порядке.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

2 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 10. - Ст. 1391.

3 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1 (часть I). Ст. 1.

4 Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства Российской Федерации, касающегося специальных учреждений в сфере миграции» // Российская газета. - 2014. - № 163. - С. 33.

5 Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 30. - Ст. 3285.

6 Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. 31.12.17) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3032.

7 Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. 5.12.2017) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 34.- Ст. 4029.

8 Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (в ред. 31.12.2017) // Российская газета. - 1993. - № 54. - С. 52.

9 Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» (в ред. 7.12.2016) // Российская газета. - 1997. - № 30. - С. 44.

10 Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 2 (ч. I). - Ст. 130.

11 Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства» // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 27 (ч. II). - Ст. 2805.

12 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. - № 226. - С. 21.

13 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» // Российская газета. - 2009. - № 30. - С.18.

14 Приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. -2012. - № 36. - С. 31.

II Специальная литература

15 Абрамова, Э.В. Правовое положение иностранных граждан в Россий-

ской Федерации / Э.В. Абрамова, А.А. Бондаренко // Налоги. – 2015. – № 8. – С. 33-36.

16 Авакьян, С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. / С.А. Авакьян. – СПб., 2013. – 346 с.

17 Балашова, Т.Н. Вынужденная миграция в Российской Федерации: проблемы и перспективы правового регулирования: монография/ Т.Н.Балашова. - Елец, 2006. – 177 с.

18 Бондарь, Е.О. Практика применения в отношении иностранных граждан меры административного воздействия в виде депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации/ Е.О.Бондарь // Административное право. – 2016. - №1. – С.50-59.

19 Ванеев, О.Н. Проблема участия иностранцев в местной (муниципальной) жизни российских городов / О.Н. Ванеев // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 9. – С. 29-32.

20 Воеводин, Л.Н. Юридический статус личности в России: учебное пособие / Л.Н.Воеводин. - М.: Изд-во МГУ, 2015. – 388 с.

21 Гапон, Ю.П. Проблемы помещения пограничными органами в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации/ Ю.П.Гапон // Административное право. - 2015. - №5. - С.44-49.

22 Гришаев, С.П. Семейные правоотношения с участием иностранных граждан / С.П. Гришаев. – М.,2009. – 387 с.

23 Глазырин, В.В. Правовое регулирование труда иностранных граждан в России / В.В.Глазырин // Юридический мир. -2014. - № 5. - С. 32-43.

24 Дугенец, А.С. Проблемы применения административной ответственности к иностранным гражданам и лицам без гражданства / А.С. Дугенец // Российский следователь. - 2016. - № 18. - С. 22-24.

25 Еременко, Е.В. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации / Е.В.Еременко // Общественные науки. Право. - 2015. - № 1. - С. 73-80.

26 Жеребцов, А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» / А.Н. Жеребцов, А.О. Облезова, А.В. Семенова. – М., 2016. – 328 с.

27 Жукова, Н.А. Производство по уголовным делам с участием иностранных граждан в досудебных стадиях в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. / Н.А. Жукова. – СПб., 2013. – 248 с.

28 Зинченко, Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования: монография / Н.Н. Зинченко. – М., 2013. – 268 с.

29 Комментарий к Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (постатейный) / О.А. Борзунова, А.В. Кирилин, Ю.К. Краснов. – М., 2014. – 459 с.

30 Комментарий к кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / под ред. В.В.Яркова. – М., 2016. – 328 с.

31 Корсик, К.А. Теория, практика и проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации (опыт сравнительно-правового анализа): автореф.дисс. ... докт. юрид. наук. / К.А. Корсик – М., 2015. – 69 с.

32 Кутафин, О.Е. Российское гражданство / О.Е. Кутафин. – М., 2014 – 399 с.

33 Малумов, А.Ю. Комментарий к Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный) / А.Ю. Малумов. – М., 2012. – 287 с.

34 Миронов, В.Ф. Гражданство в Российской Федерации: российские и международные акты. Комментарии законодательства / В.Ф. Миронова, А.В. Миронов. – М., 2013. – 459 с.

35 Наумова, Р.Л. Труд иностранцев у российского работодателя. / Р.Л.Наумова. – М., 2009. – 277 с.

36 Новиков, В.В. Правоотношения с участием иностранных физических лиц в России: цивилистические аспекты / В.В. Новиков // Гражданское право. –

2016. – №1. – С. 7-11.

37 Овчинников, А.О. Некоторые вопросы государственного регулирования миграционных процессов в Российской Федерации / А.О. Овчинников // Вопросы совершенствования общественной безопасности: сборник. – 2015. – № 15. – С. 23-29.

38 Павлинов, А.А. Административно-правовая организация режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в России. / А.А. Павлинов. – Хабаровск, 2015. – 168 с.

39 Паукова, Ю.В. Некоторые аспекты административного принуждения иностранных граждан и лиц без гражданства в случае нарушения ими миграционного законодательства / Ю.В. Паукова // Административное право и процесс. – 2016. – №7. – С. 41-46.

40 Паукова, Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации / Ю.В. Паукова // Административное право и процесс. – 2012. – №1 – С. 37-42.

41 Потапенкова, И.В. Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях, субъектами которых являются иностранные граждане и лица без гражданства/ И.В.Потапенкова // Российский следователь. - 2015. - №4. - С. 114-126.

42 Симонова, Е.А. Административный штраф как основная мера административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации / Симонова Е.А. // Исполнительное право. – 2014. – №4. – С. 12-16.

43 Симонова, Е.А. Основные направления совершенствования административного законодательства Российской Федерации в области предупреждения административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства / Е.А. Симонова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – №11 – С. 36-41.

44 Симонова, Е.А. К вопросу о развитии законодательства РФ по преду-

преждению правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства / Е.А.Симонова // Юридический мир. – 2014. – № 10 – С.18-24.

45 Соколов, А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: дисс. ... докт.юрид. наук / А.Ю.Соколов. - Саратов, 2013. - 535 с.

46 Трофимчук, Н.В. Государственное регулирование режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации / Н.В. Трофимчук // Миграционное право. – 2009. – №3. – С. 36-41.

47 Яблокина, А.С. Правовое положение иностранных граждан на территории России / А.С. Яблокина // Закон и право. – 2016. - №4. – С.55-59.

III Правоприменительная практика

48 Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 19 ноября 2016 г. № 33-7270/2016.