

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

Факультет юридический
Кафедра уголовного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

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

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Административная ответственность иностранных граждан

Исполнитель студент группы 421-узб 3	_____	Е.В. Ярославцева
Руководитель ст. преподаватель	_____	Д.С. Васильева
Нормоконтроль	_____	О.В. Громова

Благовещенск 2018

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
« ____ » _____ 201__ г.

З А Д А Н И Е

К бакалаврской работе студента Ярославцевой Екатерины Витальевны

1. Тема бакалаврской работы: Административная ответственность иностранных граждан

(утверждена приказом от _____ г. № ____)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 01 февраля 2018 г.

3. Исходные данные к бакалаврской работе: Венская конвенция о дипломатических сношениях от 19.04.1961 г.; Конвенция о защите прав человека и основных свобод; Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 ш. № 195-ФЗ; Федеральный закон от 15.08.1996 г. №. 114-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Иностранцы граждане как субъекты административной ответственности; Меры административной ответственности, применяемые к иностранным гражданам

5. Перечень материалов приложения: нет.

6. Консультанты по бакалаврской работе (с указанием относящихся к ним разделов) нет.

7. Дата выдачи задания 15 октября 2017 г.

Руководитель бакалаврской работы: Васильева Дарима Содномовна, старший преподаватель.

Задание принял к исполнению: _____ г. _____

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 75 с., 58 источников.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЫДВОРЕНИЕ, ДЕПОРТАЦИЯ, ИНОСТРАННЫЕ ГРАЖДАНЕ, ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

В работе исследованы актуальные проблемы административной ответственности иностранных граждан и меры административной ответственности, применяемые к иностранным гражданам.

Целью работы является выявление проблем и особенностей административной ответственности иностранных граждан на основании исследования теоретико-правовых и практических аспектов их административной ответственности Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составили диалектический метод познания, метод сравнения, общенаучный метод исследования.

В работе учтены практические наработки, а также результаты дискуссий, посвященных вопросам нормативно-правового регулирования административной ответственности иностранных граждан, а также материалы судебной практики по рассматриваемому вопросу. В данной работе сделана попытка комплексного и всестороннего нормативно-правового анализа института административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Иностранные граждане как субъекты административной ответственности	9
1.1 Иностранные граждане и лица без гражданства как специальные субъекты административной ответственности	9
1.2 Актуальные проблемы административной ответственности иностранных граждан	17
2 Меры административной ответственности, применяемые к иностранным гражданам	29
2.1 Виды и основания применения мер административно-правового принуждения, применяемых к иностранным гражданам	29
2.2 Особенности применения административного выдворения за пределы Российской Федерации к иностранным гражданам	45
Заключение	62
Библиографический список	67

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ГУВМ МВД – Главное управление по вопросам миграции министерства внутренних дел;

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации;

КНР – Китайская Народная Республика;

КоАП РФ – Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации;

РФ – Российская Федерация;

УМВД – Управление министерства внутренних дел;

ФЗ – федеральный закон;

ФСБ – Федеральная служба безопасности;

ФССП – Федеральная служба судебных приставов;

ЦСИГ – Центр для содержания иностранных граждан.

ВВЕДЕНИЕ

За последние десятилетия в современном мире произошли серьезные геополитические изменения, которые оказывают влияние на различные стороны жизни мирового сообщества. Проблема административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства существует во всех странах, и Российская Федерация в этом смысле не является исключением. Современное право России содержит большое количество нормативных правовых актов, регулирующих вопросы правового статуса, прав и обязанностей иностранного гражданина, находящегося на территории Российской Федерации. Кроме того, правовое положение иностранных граждан регулируется и нормами международного права. В соответствии с положениями, закрепленными в Конституции России, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются своими правами и несут обязанности наравне с гражданами нашей страны, кроме отдельных случаев, которые установлены федеральным законодательством и международными договорами Российской Федерации. Конституция России закрепляет в отношении иностранных граждан принцип национального режима, который заключается в установлении уравнивания в правах и обязанностях иностранцев и граждан РФ, за некоторыми исключениями.

Актуальность темы бакалаврской работы заключается в том, что снятие ряда запретов и ограничений административного характера на въезд иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации привело к увеличению количества пребывающих граждан иностранных государств, а также лиц без гражданства. Как следствие произошло и увеличение административных правонарушений с участием иностранных граждан и лиц без гражданства.

Статистика МВД России свидетельствует о том, что за последние десять лет произошло увеличение количества административных правонарушений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства. Так, по данным ГУВМ МВД РФ в 2016 году было выявлено 1 555 511 административных

правонарушений, совершенных иностранными гражданами. Для сравнения в 2006 году было выявлено 1163003 административных правонарушений, совершенных иностранными гражданами¹. Важно отметить, что основной поток иммигрантов, несмотря на административные меры, на сегодняшний день ещё слабо контролируется. Кроме того, согласно положений, закрепленных в ч.1 ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане, находящиеся на территории России и совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, несут административную ответственность на общих основаниях. При этом правовой статус иностранцев и лиц, не имеющих гражданство имеет отличия от статуса гражданина РФ, в том числе и в части административно-правовой ответственности. Вышеизложенные аспекты обусловили актуальность и практическую значимость темы исследования бакалаврской работы.

Степень изученности темы исследования. Проблемы, связанные с административной ответственностью иностранных граждан и лиц без гражданства, были рассмотрены в трудах таких учетных-правоведов, как Н.В. Витрука, И.А. Галагана, А.В. Губанова, А.А. Михайлова, А.А. Кармалицкого, В.А. Юсупова, О.М. Якубова и других. Однако основной акцент в этих трудах был сделан на вопросы правового статуса иностранных граждан, а исследований, посвященных административной ответственности иностранных граждан в современных политических и социально-экономических условиях фактически не проводилось.

Целью работы является выявление проблем и особенностей административной ответственности иностранных граждан на основании исследования теоретико-правовых и практических аспектов их административной ответственности Российской Федерации.

Исходя из цели работы, были выделены следующие задачи исследования:

– рассмотреть иностранных граждан и лиц без гражданства как специальных субъектов административной ответственности;

¹ Статистика ГУВМ МВД РФ за 2016 год: Сводка по миграционной ситуации [Электронный ресурс] // Я – эмигрант : офиц. сайт. URL : <http://yamigrant.ru/svodka-po-migratsionnoj-situatsii-v-rossii-za-2016-god.html> (дата обращения: 12.01.2018).

– исследовать актуальные проблемы административной ответственности иностранных граждан;

– проанализировать виды и основания применения мер административно-правового принуждения;

– выявить особенности применения административного выдворения за пределы Российской Федерации, применяемых к иностранным гражданам.

Объектом исследования в бакалаврской работе выступили общественные отношения, которые возникают в связи с ответственностью иностранных граждан, а также лиц без гражданства за совершение административных правонарушений.

Предметом исследования явились нормативные правовые акты, регулирующие эти отношения, а также деятельность по применению этих административных правовых норм.

Методологическую основу исследования составили диалектический метод познания, метод сравнения, общенаучный метод исследования.

Практическое значение исследования заключается в том, что в работе учитываются все практические наработки, а также результаты дискуссий, посвященных вопросам нормативно-правового регулирования административной ответственности иностранных граждан, а также материалы судебной практики по рассматриваемому вопросу. В данной работе сделана попытка комплексного и всестороннего нормативно-правового анализа института административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства.

Структура бакалаврской работы. Работа состоит из введения, двух глав, объединивших четыре параграфа, заключения, библиографического списка.

В первой главе представлены теоретико-правовые аспекты иностранных граждан как субъектов административной ответственности, исследованы актуальные проблемы административной ответственности иностранных граждан

Во второй главе представлен правовой анализ особенностей мер административной ответственности, применяемые к иностранным гражданам.

В заключении сформулированы основные выводы по теме исследования.

1 ИНОСТРАННЫЕ ГРАЖДАНЕ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

1.1 Иностранные граждане и лица без гражданства как специальные субъекты административной ответственности

Специфика правового статуса граждан иностранного государства и лиц, не имеющих гражданства более отчетливо проявляется в административных правоотношениях, в которых гражданам иностранного государства и лицам, не имеющим гражданства, при предоставлении широких возможностей для реализации предоставленных прав государство требует от них должного соблюдения надлежащих правил. Невыполнение этих правил приводит к возникновению административной ответственности. Иностранцы, равно как и лица без гражданства, пребывающие на территории России, являются особой категорией субъектов административной ответственности. Несмотря на то, что в положениях Конституции России провозглашён принцип уравнивания правового статуса иностранцев с правовым статусом граждан РФ, в части административной ответственности имеются исключения.

Правовое положение иностранных граждан и лиц, не имеющих гражданства в Российской Федерации регулируется нормами внутригосударственного и международного права, при этом необходимо отметить, что эта специфика применяется лишь к отдельным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства.

Согласно положениям Федерального закона № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»² иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации, но имеющие доказательства наличия гражданства (подданства) какого-либо иностранного государства. Также иностранные граждане отличаются от лиц, не имеющих гражданства. По российскому зако-

² Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2017)// Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст.3032.

нодательству лица без гражданства не являются гражданами России, а также не имеют доказательств принадлежности к гражданству (подданству) какого-либо иностранного государства.

Рассматривая указанные лица с точки зрения их причисления к субъектам административной ответственности, необходимо обратить внимание на то, что действие КоАП РФ об административных правонарушениях в части ст. 1.8 распространяется на всю территорию Российской Федерации³. В положении указанной статьи проявляется так называемый территориальный принцип действия закона. Суть этого принципа заключается в том, все лица, которые совершили административное правонарушение на территории России, несут административную ответственность.

Итак, особым видом государственного принуждения является административная ответственность, результатом применения которой становится возникновение неблагоприятных последствий для правонарушителя, а также ограничение его прав и свобод. Науку крайне интересует вопрос об основаниях привлечения к административной ответственности в связи с указанными обстоятельствами. Гражданин иностранного государства, который виновен в нарушении законодательства Российской Федерации, будет привлекаться к ответственности согласно законодательству Российской Федерации.

Административная ответственность иностранных граждан и лиц, не имеющих гражданства наступает на общих основаниях за административные правонарушения, что предусмотрено положениями ст. 2.6. КоАП РФ. Следовательно, нарушение или посягательство охраняемых российским административным законодательством законных интересов личности, государства и общества, приводит к возникновению административной ответственности иностранцев, а также лиц без гражданства, наравне с гражданами Российской Федерации.

К нарушениям иностранными гражданами правил пребывания в Россий-

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ской Федерации, за которые они несут ответственность, относятся:

- проживание, имея недействительные документы;
- проживание без документов на право жительства в Российской Федерации;
- несоблюдение установленного порядка регистрации или прописки;
- несоблюдение правил передвижения и выбора места жительства;
- уклонение от выезда после определенного срока пребывания;
- несоблюдение правил транзита через территорию Российской Федерации.

В случае злостного нарушения правил пребывания в Российской Федерации, а также транзитного проезда через территорию Российской Федерации, граждане иностранных государств несут уголовную ответственность⁴.

Гражданину иностранного государства, который нарушил закон о правовом статусе граждан иностранных государств в Российской Федерации, определенный ему срок пребывания в Российской Федерации может быть сокращен.

Определенную дискуссионность и остроту исследуемому вопросу придает момент возникновения административно-правового статуса у иностранного гражданина или лица, не имеющего гражданства. Так, в безвизовом порядке, иностранный гражданин или лицо без гражданства приобретает административно-правовой статус с момента его въезда на территорию России. В случае же, если указанным лицам для въезда на территорию России необходимо оформление визы, административно-правовой статус возникает с момента обращения в компетентный орган за получением визы.

Такие исследователи-правоведы, как А.Б. Агапов⁵, П.П. Глущенко⁶, Н.М. Конин⁷ и другие считают, что моментом прекращения административных прав и обязанностей иностранцев и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, является момент их выезда за пределы территории

⁴ Гумеров Т. А. Административное право: краткий курс лекций. Казань : Магариф-Вақыт, 2014. С. 116.

⁵ Агапов А. Б. Административное право: учебник М. : Юрайт, 2016. С. 304.

⁶ Глущенко П.П. Административное право. Краткий курс. СПб.: Питер, 2014. С. 98.

⁷ Конин Н. М. Административное право: учебник. М. : Юрайт, 2015. С. 247.

страны. Действительно, это правомерно вытекает из территориального принципа действия отечественного административного законодательства.

По мнению Д.П. Звоненко административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства не прекращается после их выезда из Российской Федерации, на что указывают ряд положений закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Так, в ст. 7 указанного законодательного акта установлено, иностранному гражданину или лицу без гражданства будет отказано в разрешении на временное проживание, если он выступает за насильственное изменение основ конституционного строя России или в течение 5 лет, предшествовавших дню подачи заявления, подвергался административной ответственности. Данное положение закона означает, что дальнейшее нахождение иностранца или лица без гражданства в Российской Федерации нежелательно, а, следовательно, режим пребывания таких лиц становится нелегальным и попадает под действие соответствующих статей Особенной части КоАП РФ⁸.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, о том, что на иностранных граждан и лиц без гражданства нормы административного права распространяются с момента въезда на территорию Российской Федерации. Вместе с этим российский законодатель усмотрел определённое должествование к их поведению и за пределами России, что вполне справедливо вытекает из интересов государственной и общественной безопасности.

Особенность наступления административной ответственности у иностранцев и лиц без гражданства заключается в наличии у некоторых категорий указанных субъектов свойства экстерриториальности.

По мнению Т.А. Гумерова эта специфика обладает административно-деликтным иммунитетом⁹.

Ю.М. Козлов указывает на наличие дипломатического иммунитета, как специфики наступления административной ответственности. Так, в положениях

⁸ Звоненко Д.П. Административное право. М. : Филин, 2016. С. 269.

⁹ Гумеров Т. А. Административное право : краткий курс лекций. Казань : Магариф-Вақыт, 2014. С. 126.

ст. 31 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. указано, что дипломатический агент освобождается от административной юрисдикции государства пребывания и что он не обязан давать показания¹⁰. Эта норма и является «иммунитетом»¹¹.

Можно сделать вывод о том, что вышеуказанные понятия особенностей наступления административной юрисдикции сходятся в следующем: указанный иммунитет позволяет предотвратить потенциальную возможность применения мер административной ответственности в стране пребывания для такого рода лиц. Важно обратить внимание на тот факт, что совершенное иностранцем административное правонарушение не освобождает его, иностранного гражданина или лица без гражданства от административной юрисдикции государства собственной гражданской принадлежности¹².

К иностранным гражданам, обладающим иммунитетом можно отнести следующие лица:

- главы иностранных дипломатических представительств (в т.ч. послы, поверенные, посланники);
- члены дипломатических корпусов дипмиссии;
- консульские представители, должностные лица консульств, члены их семей.

Особо необходимо отметить тот факт, что наличие иммунитета у вышеуказанных субъектов, равно как невозможность привлечения их к административной ответственности в России, некоторым образом не соответствует установленному в ст. 1.4 КоАП РФ¹³ принципу равенства перед законом. Однако, это, скорее исключение из общего правила.

В положениях Венской конвенции, принятой в 1961 году указано, что иммунитет предоставляется не с целью получения выгоды отдельным лицом, а

¹⁰ Венская конвенция о дипломатических сношениях от 19.04.1961 г. // Ведомости ВС СССР. 1964. № 18. Ст. 221.

¹¹ Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юристъ, 2013. С.320.

¹² Рыжкова А.Н. К вопросу об административной ответственности за незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2014. г. № 10. С. 1039.

¹³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017)// Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

для того, чтобы эффективно реализовать функции дипломатического представительства, как органа, который представляет то или иное государство. Прочие категории лиц, являющихся гражданами других государств и лицами без гражданства, которые пребывают в России, несут полную административную ответственность согласно российского законодательства.

При этом, российским законодателем предусмотрены для иностранных граждан и лиц без гражданства также и особые виды мер административного пресечения. К таким мерам можно отнести депортацию. Депортация назначается за то, что указанная категория лиц нарушает сроки пребывания (проживания) на территории России.

Депортация – это принудительная мера, реализуемая через высылку указанных лиц при наступлении прекращения оснований их пребывания в России. Важно обратить внимание, что депортация может быть применена на основании нарушения положения закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ»¹⁴. Так, в ст. 31 этого закона указано, что процедура депортации реализуется в настоящее время органами внутренних дел.

Другая административная мера ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства – это административное выдворение указанных лиц за пределы Российской Федерации. Эта мера отражена в перечне тех административных наказаний, которые закреплены в КоАП РФ (п. 1 ст. 3.2)¹⁵. Административное выдворение связано с тем, что таким образом обеспечивается государственная безопасность, а также охрана общественного порядка и применяется только к иностранным гражданам и лица без гражданства. Суть этой меры заключена в том, что лицо (иностранец или лицо без гражданства) принудительно контролируется в своем перемещении (сопровождается) через Государственную границу РФ и выдворяется за пределы границы (п.1. ст. 3.10 КоАП РФ).

¹⁴ Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст.3032.

¹⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017)// Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Российский законодатель проводит разграничение между контролируемым и принудительным выдворением. Так, принудительное выдворение производится специальными органами. При этом, лицо без гражданства и иностранные граждане, подлежащие административному наказанию в виде выдворения, до исполнения судебного решения заключаются в специальные учреждения.

Суть контролируемого административного выдворения заключена в самостоятельном исполнении иностранным гражданином или лицом без гражданства, назначенного судебными органами административного наказания. При этом ФССП России контролирует исполнение этого решения суда.

В последнее годы наблюдалась тенденция либерализации миграционного законодательства. В 2016 г. был принят закон, который дал судам возможность не подвергать обязательному административному выдворению лиц за однократное нарушение правил въезда или режима пребывания в России, совершенное в городах Москве и Санкт-Петербурге, в Московской и Ленинградской областях¹⁶. В 2016 г. количество иностранных граждан и лиц без гражданства, подвергшихся выдворению и депортации, сократилось на 48 % по сравнению с 2015 годом.

Законодатели отказались от привлечения мигрантов к административной ответственности за пересечение границы России при наличии оснований для временного проживания. В июне 2017 г. принят Федеральный закон¹⁷, согласно которому гражданам государств, имеющих визовый режим с Россией, одновременно с разрешением на временное проживание будут выдаваться визы временно проживающего лица на срок действия данного разрешения. Это позволит избежать ситуаций, когда на лиц, имеющих действующее разрешение на временное проживание, накладывались штрафы за пребывание в России с визой с истекшим сроком.

Ряд исследователей по причине того, что в КоАП РФ отсутствует легаль-

¹⁶ Федеральный закон от 28.12.2016 г. № 490-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 1. Ст. 31.

¹⁷ Федеральный закон от 07.06.2017 г. № 111-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 24. Ст. 3480.

но закрепленного определения «депортация», делают вывод о том, что «депортация» и «выдворение» абсолютно тождественные понятия. По мнению М.Г. Прусакова депортация – есть ни что иное, как административное предупреждение, которое применяется лишь к иностранным гражданам и лицам без гражданства¹⁸.

Однако, автор исследования придерживается мнения о том, что эти понятия не являются равнозначными, несмотря на то, что могут быть применены к одному и тому же субъекту (иностранному лицу или лицу без гражданства).

Так, по мнению автора исследования, депортация – это, прежде всего, мера пресечения, которая может последовать за то, что иностранным лицом или лицом без гражданства было нарушено законодательство (режим проживания и пребывания в РФ). Кроме того, депортация применяется для того, чтобы обеспечить национальную безопасность, общественный порядок, права и законные интересы граждан страны и прочих.

Выдворение же – это административное наказание, которое применяется к иностранцам и лицам без гражданства за то, что указанными лицами совершены административные правонарушения (не только нарушение режима пребывания).

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства обладает своей особенностью, которая проявляется в том, что, во–несмотря на наличие принадлежности к гражданству или подданству другого государства иностранцы и лица без гражданства несут административную ответственность на общих основаниях с момента своего въезда на территорию Российской Федерации (на общих основаниях).

При этом отдельные категории граждан иностранных государств и лиц без гражданства (послы, поверенные, дипломатические и консульские работники и др.), обладающие дипломатическим иммунитетом, не подлежат админи-

¹⁸ Прусакова М. Г. Административная ответственность за правонарушения иностранных граждан и лиц без гражданства // Бизнес в законе. 2013. № 1. С.305-308.

стративной ответственности в Российской Федерации.

Кроме того, к иностранным гражданам и лицам без гражданства как особой категории субъектов административной ответственности, могут быть применены меры специального, принудительного характера, среди которых депортация и административное выдворение за пределы Российской Федерации, что выделено в гл. 18 КоАП РФ.

1.2 Актуальные проблемы административной ответственности иностранных граждан

На данное время в нашей стране действуют административно-правовые нормы, которые регулируют пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства. Эти нормы выступают базой организации мер по пересечению границы Российской Федерации и передвижению внутри нее выше названными субъектами. Административная ответственность считается самостоятельным видом мер административного принуждения. Наибольшее значение уделяется совершенствованию механизма принуждения-воздействия на нарушителей.

Нужно отметить, что ежегодно в нашей стране за миграционные правонарушения более тысячи иностранных граждан и лиц без гражданства, а также российских граждан привлекают к административной ответственности. Самым популярным правонарушением считается пребывание иностранных граждан на территории России без документов, подтверждающих право нахождения в РФ, уклонение от выезда из РФ по истечению срока, нарушение норм транзитного проезда через границу РФ, отсутствие разрешения на трудовую деятельность, поддельные миграционные карты. С каждым годом увеличивается число иностранных граждан, въехавших на территорию РФ незаконным способом, последствием чего становится обострение угрозы национальной безопасности. Основными причинами административных правонарушений являются:

- отсутствие комплексной государственной системы предупреждения административных правонарушений;
- слабая система наказания;
- низкий уровень информированности населения по вопросам, касаю-

щимся правил пересечения границы, пограничного контроля и др.

В последние годы роль административной ответственности в борьбе с правонарушениями значительно повысилась. Особое внимание уделяется вопросам ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение российского законодательства. Согласно ст. 2.6 КоАП РФ административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства наступает на общих основаниях за административные правонарушения¹⁹.

Фактические меры административной ответственности зависят от правового статуса иностранцев, поскольку некоторые из них пользуются иммунитетом от административной юрисдикции России в соответствии с положениями федеральных законов и международных договоров Российской Федерации (ч. 1, 3 ст. 2.6 КоАП РФ).

Однако административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства, не пользующихся дипломатическим иммунитетом, имеет ряд существенных особенностей, отличающих ее от административной ответственности граждан Российской Федерации. Так, только иностранные граждане и лица без гражданства могут быть подвергнуты выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ)²⁰.

В числе наиболее распространенных правонарушений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, следует назвать: нарушения режима Государственной границы РФ, правил въезда либо режима пребывания в РФ, правил транзитного проезда через территорию РФ, иммиграционных правил, уклонение от выезда с российской территории по истечении установленного срока, нарушение беженцами или вынужденными переселенцами правил пребывания в России, отсутствие разрешения на осуществление трудовой деятельности и др.

Рассмотрим материалы судебной практики в Постановлении Благовещен-

¹⁹ Потапенкова И.В. Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях, субъектами которых являются иностранные граждане и лица без гражданства // Миграционное право. 2016. № 12. С. 19.

²⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017)// Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ского городского суда Амурской области по делу об административном правонарушении по делу № 5-75/2018 (5-1750/2017)²¹. 28 декабря 2017 года в 19 ч. 30 мин. по адресу: г. Благовещенск, ул. Зейская, д. 27 кв. сотрудниками миграционной службы был выявлен факт нарушения гр. Геворкяном М.М. миграционного законодательства РФ. Так, гр. Геворкян М.М., проживающий по указанному адресу уклонялся от выезда из РФ в течении 4 месяцев. Данному гражданину было вручено уведомление, содержащее информацию о сокращении срока временного пребывания в РФ, и последующем выезде из России до 20.06.2017. Однако, гр. Геворкян М.М. в установленный прок не выехал, и продолжает проживать на территории РФ без законных оснований.

Судом было установлено, что гр. Геворкян М.М., гражданин Республики Армения, нарушил режим пребывания на территории России, что выразилось в нарушении ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» (уклонялся от выезда из Российской Федерации в установленные законом сроки).

В результате решением начальника отдела по вопросам миграции ОП № 1 УМВД России по г. Благовещенску гр. Геворкяну М.М. сократили срок временного пребывания, так как в период с 29.09.2017 по 21.12.2017 года, а также с 31.12.2017 по 15.01.2018г. он находится на территории Российской Федерации.

При таких обстоятельствах, Благовещенский городской суд, руководствуясь ст. 18.8 ч.1.1, 4.1, 29.7-29.11 КоАП РФ, суд признал гр. Геворкяна М.М. виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ, т.к. гр. Геворкян М.М., являясь гражданином иностранного государства, нарушил режим пребывания иностранных граждан в РФ гр. Геворкяну М.М. был назначен административный штраф в размере 2000 (две тысячи) рублей с административным выдворением, в форме контролируе-

²¹ Постановление Благовещенского городского суда Амурской области по делу об административном правонарушении по делу № 5-75/2018 (5-1750/2017) [Электронный ресурс] // Росправосудие : офиц. сайт. URL : <https://rospravosudie.com/court-leninskij-rajonnyj-sud-g-nizhnij-novgorod-nizhegorodskaya-oblast-s/act-580296424> (дата обращения : 15.01.2018).

мого самостоятельного выезда из РФ²². Также гр. Геворкяну М.М. было разъяснено об его обязанности выехать из России в течении 5 дней с момента вступления в силу постановления суда.

За совершение правонарушений в гл. 18 КоАП РФ установлены следующие виды административных наказаний, накладываемых на иностранных граждан и лиц без гражданства: «предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административный арест и административное выдворение за пределы Российской Федерации».

Предупреждение является мерой административного наказания, выражающейся в официальном порицании физического или юридического лица в письменном виде. Оно предусматривается ч. 3 ст. 18.1, ч. 1, 2 ст. 18.2, 18.3 и 18.4 КоАП РФ²³. Как правило, предупреждение предусматривается в санкциях альтернативно с административным штрафом. В то же время не допускается применение предупреждения вместо других административных наказаний, т. к. в КоАП РФ не предусматривается возможность замены одного административного наказания другим, если это не определено в соответствующей норме Кодекса²⁴.

Надо обратить внимание на то, что предупреждение исключено из ряда статей КоАП. Следовательно, законодателем ужесточается административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства. Относительно целесообразности включения в санкции главы 18 КоАП предупреждения среди ученых нет единства мнений.

Так, по мнению О.В. Катаевой, к иностранным гражданам и лицам без гражданства, совершившим административное правонарушение впервые, с не-

²² Постановление Благовещенского городского суда Амурской области по делу об административном правонарушении по делу № 5-75/2018 (5-1750/2017) [Электронный ресурс] // Росправосудие : офиц. сайт. URL : <https://rospravosudie.com/court-leninskij-rajonnyj-sud-g-nizhnij-novgorod-nizhegorodskaya-oblast-s/act-580296424> (дата обращения : 15.01.2018).

²³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017)// Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

²⁴ Фиалковская И.Д. Ответственность за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 1. С. 201.

осторожной формой вины следует применять предупреждение²⁵.

С точки зрения Е. Симоновой, предупреждение в силу его малоэффективности надо исключить из соответствующих статей гл. 18 КоАП РФ²⁶. Эту позицию поддерживают И.Д. Фиалковская и Е.Г. Софронова, полагая, что исключение предупреждения из указанных статей главы 18 КоАП РФ необходимо в связи с отсутствием экономической целесообразности и низкой результативностью применения данного вида наказания²⁷.

Думается, что такой вид наказания, как предупреждение, следует применять лишь по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства, совершившим административное правонарушение впервые, однако его нужно исключить из ряда статей КоАП. Административный штраф – это денежное взыскание, налагаемое уполномоченным должностным лицом на физическое или юридическое лицо с целью воздействия на материальные интересы. Штраф является самым распространенным наказанием, а также основным видом административного наказания.

Так, за 2016 год по выявленным сотрудниками органов внутренних дел нарушениям было наложено административных штрафов на общую сумму 122,9 млн. руб.²⁸.

В предусмотренных законодательством случаях штраф назначается в сочетании с дополнительными административными наказаниями: конфискацией предмета правонарушения (ч. 3 ст. 18.1) или административным выдворением (ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4, ст. 18.8, ч. 1–3 ст.18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ).

Сущностной характеристикой штрафа является его размер. К тому же

²⁵ Катаева О.В. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юр. наук. Воронеж, 2007. С. 10 – 11.

²⁶ Симонова Е. Основные направления совершенствования административного законодательства Российской Федерации в области предупреждения административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 11. С. 36–39.

²⁷ Фиалковская И.Д. Ответственность за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 1. С. 201.

²⁸ Потапенкова И.В. Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях, субъектами которых являются иностранные граждане и лица без гражданства // Миграционное право. 2016. № 12. С. 21.

надо отметить, что современная тенденция усиления ответственности за правонарушения, совершенные иностранными гражданами в Российской Федерации, выражается в существенном увеличении размеров штрафных санкций. Так, за отдельные правонарушения увеличен размер административного штрафа (ст. 18.8, 18.10, 18.11)²⁹. Максимальный размер штрафа, налагаемого на иностранных граждан и лиц без гражданства, составил семь тысяч рублей, тогда как на граждан России за такие же правонарушения – до пяти тысяч рублей³⁰.

Рассмотрим материалы судебной практики³¹.

02.09.2017 года начальником отделения пограничного контроля смешанного пункта пропуска «Благовещенск-речной порт» (пассажирское и грузовое направления) российско-китайский участок государственной границы Пограничного управления ФСБ России по Амурской области Комаровым А.А. вынесено постановление о наложении административного штрафа в размере 4000 рублей на гр. Адодина С.В. по ч. 1 ст. 18.1 КоАП РФ, однако в установленный законом срок штраф не оплачен.

Для рассмотрения административного материала Адодин С.В. не явился, однако надлежащим образом уведомлен о времени и месте проведения судебного заседания, причина неявки не известна. Дело рассматривается в порядке ст. 25.1 КоАП РФ. Вина Адодина С.В. подтверждается: протоколом об административном правонарушении № 2396/А/4276-17 от 19.12.2017 года, копиями документов, удостоверяющих личность, повесткой, почтовым отправлениями, распечаткой с сайта «Почта России», копией постановления № 2396/А/3036-17 от 02.09.2017 г. по ч. 1 ст. 18. КоАП РФ о наложении административного штрафа в размере 4000 рублей. При таких обстоятельствах действия (бездействие) Адодина Сергея Владимировича образуют состав административного правонарушения по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ неуплата административного штрафа в срок,

²⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³⁰ Кочеткова Н.Д. К вопросу об административно-правовой ответственности за нарушение миграционного законодательства в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации // Наука и практика. 2016. № 4 (69). С. 51–53.

³¹ Постановление мирового судьи судебного участка № 130 г. Благовещенск Амурской области по административному материалу на гр. Адодина С.В. [Электронный ресурс] // Росправосудие : офиц. сайт. URL : <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-190-pavlovskogo-rajona-s/act-241057501> (дата обращения : 15.12.2017).

предусмотренный КоАП РФ. Обстоятельств, смягчающих ответственность не установлено. Отягчающих ответственность обстоятельств не установлено. При назначении наказания судья учитывает смягчающие и отягчающие ответственность обстоятельства, личность, и считает, что исправление и перевоспитание правонарушителя возможно с применением наказания в виде двукратного размера суммы неуплаченного административного штрафа.

На основании изложенного и руководствуясь ст.ст.20.25 ч.1, 25.1, 29.10 КОАП РФ, мировой судья судебного участка № 130 Адодина Сергея Владимировича признать виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.20.25 КоАП РФ и подвергнуть его наказанию в виде штрафа в размере 7000 рублей³².

Однако следует подчеркнуть, что значительные размеры штрафа, с одной стороны, действительно дисциплинируют правонарушителей, а с другой – являются еще одной из причин неуплаты штрафов.

По мнению И.Д. Фиалковской и Е.Г. Сафроновой, «главной проблемой реализации наказания в виде административного штрафа, применяемого в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, выступает фактическая неплатежеспособность практически 50 % данной категории граждан и лиц»³³.

Так же считают другие ученые. В частности, И.Н. Озеров отмечает, что «иностранцы граждане и лица без гражданства, нарушающие миграционное законодательство, зачастую неплатежеспособны. Поэтому судьи вынуждены выносить постановления о назначении административного наказания в отношении этих лиц в виде административного штрафа с административным выдворением за пределы России, заведомо зная, что штраф не будет взыскан»³⁴.

Для решения этой проблемы представляется целесообразным на законо-

³² Постановление мирового судьи судебного участка № 130 г. Благовещенск Амурской области по административному материалу на гр. Адодина С.В. [Электронный ресурс] // Росправосудие : офиц. сайт. URL : <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-190-pavlovskogo-rajona-s/act-241057501> (дата обращения : 15.12.2017).

³³ Фиалковская И.Д. Ответственность за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 1. С. 203.

³⁴ Озеров И.Н. Современные проблемы исполнения административного наказания в виде административного штрафа за правонарушения в сфере миграции // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 8 (51). С. 108.

дательном уровне предусмотреть ряд вариантов реализации административного штрафа в этой области, в частности, возложить обязанность выплаты штрафа на приглашающую сторону, если таковая установлена, или применять альтернативную меру административной ответственности, к примеру, общественно полезные работы. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения – это «принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей». Конфискацию в рассматриваемой сфере применяют лишь как дополнительное альтернативное наказание наряду со штрафом, и предусматривается она только в двух статьях главы 18 КоАП – ч. 3 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.3³⁵.

Административный арест – это содержание нарушителя в условиях изоляции от общества под стражей до 15-ти суток в предназначенных для этих целей учреждениях. Он назначается за отдельные виды наиболее общественно опасных противоправных деяний и применяется только в качестве основного административного наказания. В данной области арест предусмотрен санкцией только одной статьи – 18.7 КоАП РФ. По мнению ряда авторов, необходимо полностью упразднить данный вид наказания в рассматриваемой области. Например, А.В. Кирин считает, что «административный арест по негативному воздействию на человеческую психику, а также причиняемым моральным и физическим страданиям, по сути, граничит с мерами уголовной ответственности»³⁶.

Однако административный арест в этой сфере необходим, т. к. в некоторых случаях он является единственно возможным способом воздействия на иностранного гражданина, совершившего правонарушение. Рассмотрим более подробно административное выдворение, т. к. его применение возможно только по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граж-

³⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³⁶ Кирин А.В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 54–55.

дан или лиц без гражданства состоит «в принудительном и контролируемом перемещении их через границу за пределы государства, а в случаях, предусмотренных законодательством, – в контролируемом самостоятельном их выезде из Российской Федерации» (ст. 3.10 КоАП РФ).

К иностранным гражданам за совершение правонарушений административное выдворение с территории России применяется довольно часто. Так, в 2016 г. в отношении 45 315 иностранных граждан были вынесены решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации³⁷.

Иностранный гражданин может быть выдворен из России за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.8, ч. 1–3 ст. 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ³⁸.

С точки зрения Ю.В. Морозова, административное выдворение за пределы России является эффективным видом наказания³⁹. Так считает и А.В. Степанов, отмечая, что административное выдворение относится к «самым жестким и эффективным мерам, применяемым к иностранцам»⁴⁰.

Думается, что следует согласиться с данной позицией, так как данная мера способствует предупреждению совершения новых правонарушений самим правонарушителем и другими лицами. Надо также отметить такой момент: при назначении иностранному гражданину административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации он может быть помещен в специальное учреждение на срок не более 48 часов (ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ). Установить личность иностранного гражданина и получить документы, удостоверяющие его личность, за указанный период часто не представляется возможным. Проблемой в этом случае является длительное содер-

³⁷ Потапенкова И.В. Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях, субъектами которых являются иностранные граждане и лица без гражданства // Миграционное право. 2016. № 12. С. 19.

³⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³⁹ Морозов Ю.В. Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2016. № 5 (55). С. 79–87.

⁴⁰ Степанов А.В. Отдельные аспекты уголовной и административной ответственности за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2015. № 2 (30). С. 15.

жание в специальных учреждениях иностранных граждан при реализации их административного выдворения с территории России. Эта проблема обусловлена прежде всего необходимостью идентификации лиц, нарушивших миграционное законодательство, поскольку у многих из них нет документов, удостоверяющих личность. Другой проблемой является проблема финансирования административного выдворения.

Так, в 2016 году только транспортные затраты на выдворение одного мигранта обошлись государству в среднем почти в 11,6 тыс. руб. По мнению Ю.В. Морозова, с которым мы согласны, необходимо на законодательном уровне обязать иностранных граждан при въезде на территорию страны иметь подтверждение того, что ими или приглашающей стороной необходимая денежная сумма в размере стоимости билета переведена на депозитный счет МВД России. При этом выполнение указанных требований должно являться одним из обязательных условий въезда на территорию России и пребывания на ней⁴¹.

Следует также отметить проблемы, связанные с выдворением иностранных граждан и лиц без гражданства за незаконную трудовую деятельность и нарушение миграционного режима. Надо сказать, что, несмотря на изменения, внесенные в КоАП РФ еще в 2006 г., принятые меры не смогли переломить ситуацию в пользу закона. Незаконные мигранты приезжали на территорию РФ нескончаемым потоком, и бороться с этим было крайне сложно.

Лишь в 2013 году законодатель подготовил нововведения для КоАП РФ по данной проблеме. Самое важное изменение содержится в примечании к ст. 18.8 КоАП РФ: «Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации не применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства, привлекаемым к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное частью 4 настоящей статьи». В остальных случаях иностранный граж-

⁴¹ Морозов Ю.В. Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2016. № 5 (55). С. 82.

данин, дважды в течение года нарушивший миграционное законодательство, выдворяется за пределы России под контролем Главного управления по вопросам миграции МВД России и территориальных органов внутренних дел Российской Федерации. В ст. 18.10 КоАП РФ «Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации» были внесены схожие изменения⁴².

Претерпели изменения и другие статьи КоАП РФ. Статья 27 Федерального закона от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» была дополнена пунктами 9, 10 и 11. В 2017 г. в ст. 18.8 КоАП РФ вступили в силу новые части 3-1 и 5, касающиеся нарушения иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда либо режима пребывания в РФ. Внесены изменения и в ч. 4.6 ст. 13 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и т. д.⁴³.

В связи с этими изменениями привлечение к административной ответственности стало более эффективным, и ситуация с незаконной миграцией заметно улучшилась. Изменения были внесены и в ст. 18.8 КоАП РФ постановлением Конституционного Суда от 17.02.2016 № 5-П. В частности, ч. 3 данной статьи признана частично не соответствующей Конституции РФ, в связи с чем федеральному законодателю предписывалось внесение изменений, вытекающих из постановления, в правовое регулирование административной ответственности за нарушение режима проживания в РФ иностранными гражданами, имеющими вид на жительство и зарегистрированными по месту проживания в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях. Как представляется, надо подробнее проработать процедуру применения выдворения на законодательном уровне. Так, по мнению Н.Д. Кочетковой, «необходимо законодательно расширить перечень административных наказаний за нарушения

⁴² Морозов Ю.В. Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2016. № 5 (55). С. 82.

⁴³ Коновалов А.Н. Особенности применения административной ответственности за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права и законодательства: сб. материалов IX всерос. научно-практ. конф. студентов, аспирантов, молодых ученых / сост. Е.В. Василенко. 2016. С. 78.

миграционного режима, что позволит гибко варьировать применением различных мер административных наказаний в зависимости от личности правонарушителя и обстоятельств совершённого правонарушения»⁴⁴.

Таким образом, по итогам исследования актуальных проблем административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства, можно сделать следующие выводы.

Внесение изменений и дополнений в КоАП РФ, установивших новые составы административных правонарушений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, требует дальнейшего осмысления актуальных вопросов применения норм административной ответственности. Считаем необходимым законодательно расширить перечень административных наказаний за правонарушения, совершенные иностранными гражданами и лицами без гражданства, что даст возможность варьирования применением различных мер административных наказаний в зависимости от личности правонарушителя и обстоятельств правонарушения.

Также необходима дальнейшая научная проработка проблемы исполнения административного наказания в виде административного штрафа за правонарушения, совершенные иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации.

Несмотря на принимаемые меры, в настоящее время отсутствует единый подход к применению административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства совершивших правонарушения, из Российской Федерации, в связи с чем необходимо урегулировать процедуру применения выдворения за правонарушения, совершенные данными лицами. Дальнейшее совершенствование норм административного законодательства будет способствовать формированию законопослушания иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России, и повысит эффективность административного расследования.

⁴⁴ Кочеткова Н.Д. К вопросу об административно-правовой ответственности за нарушение миграционного законодательства в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации // Наука и практика. 2016. № 4 (69). С. 53.

2 МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ

2.1 Виды и основания применения мер административно-правового принуждения, применяемых к иностранным гражданам

Российская Федерация является ведущим государством, принимающим активное участие в мировых миграционных процессах. Она занимает второе место в мире (после США) по числу мигрантов.

Сегодняшнюю ситуацию с миграцией нередко сравнивают с «великим переселением народов». В странах Западной Европы проблемы во взаимоотношениях беженцев и принимающего сообщества стали злободневной темой, вызывающей живой отклик в обществе и привлекающей внимание не только ученых, но и политиков. Россия, как и другие страны, сталкивается с «вызовами» современной миграции и вырабатывает свою стратегию снижения угроз. За 11 месяцев 2017 года в Россию въехало 16289154 иностранных граждан (лиц без гражданства). Современная миграция обусловлена рядом детерминирующих обстоятельств, которые настолько интегрировались в социально-правовую действительность, что уже не кажутся негативными или несвойственными для современного общества или государства. Причин переселения людей много, однако наиболее весомыми следует признать – социально-экономические причины.

Негативным проявлением интеграции и глобализации является незаконная миграция, которая определяется как перемещение в Российскую Федерацию с нарушением внутреннего законодательства, регламентирующего въезд, пребывание (проживание) иностранных граждан на территории России и (или) осуществление ими трудовой деятельности. Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, создающая основы для развития теневого сектора эко-

номики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации.

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

Система нормативных актов, в которых содержатся процедурные правила осуществления мер административного принуждения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, в значительной мере совпадает с системой нормативных актов, образующих нормативную основу процедуры административного принуждения, применяемого к гражданам Российской Федерации, поскольку сами по себе административно-принудительные меры имеют универсальный характер и, как правило, реализуются вне зависимости от принадлежности лица к гражданству какого-либо государства. Исключение составляют специфические меры, применение которых законодателем предусмотрено сугубо в отношении иностранцев и связано с лишением возможности дальнейшего нахождения этих лиц на территории Российской Федерации.

Хотя отечественная история знает примеры высылки собственных граждан за границу, в настоящее время это невозможно ввиду ориентации федерального законодателя на общепризнанные принципы и нормы международного права⁴⁵.

Положение ч. 1 ст. 61 Конституции Российской Федерации⁴⁶, устанавливающее прямой запрет высылать граждан России за пределы Российской Федерации, отвечает требованиям ст. 13 Всеобщей декларации прав человека, ре-

⁴⁵ Симонова Е. Основные направления совершенствования административного законодательства РФ в области предупреждения административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 11. С. 37.

⁴⁶ Конституция Российской Федерации : принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 15. Ст. 1691.

гламентирующей право каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

Производство по реализации административно-принудительных мер в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства не отличается однородностью ввиду большого количества мер административного принуждения, к ним применяемых: административно-предупредительных, административно-пресекательных, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административных наказаний и административно-восстановительных мер. Сообразно этому строится разграничение нормативного основания применения перечисленных мер; все они предусмотрены различными законодательными и подзаконными нормативно-правовыми актами, существенно различаются и процедуры их применения⁴⁷.

Согласно российского законодательства административно-правовой статус иностранцев, а также лиц, не имеющих гражданства, определяет возможность применения к указанным лицам, в определенных законом ситуациях, мер принуждения административного характера, так же, как и в отношении российских граждан. При этом особенность административной правосубъектности иностранцев и лиц без гражданства, заключается в возможности применения к ним административно-принудительных мер специфического характера, которые определяют невозможность дальнейшего нахождения указанных лиц на территории России, а также некоторых других мер, не применяемых к российским гражданам.

На сегодняшний день, проблемы, связанные с применением к иностранным гражданам и лицам, не имеющим гражданства, административных мер принуждения – это наиболее актуальные проблемы в правоприменительной практике органов публичной власти, должностных лиц, обеспечивающих реализацию миграционной политики России.

Российским законодателем реализуются конкретные действия, направ-

⁴⁷ Никулин М.И. Административная политика предупреждения деликтов: проблемы, перспективы. Хабаровск: ДВЮИ МВД России, 2017. С. 169.

ленные на оптимизацию нормативно-правового регулирования данной сферы. Так, в процессе установления в качестве самостоятельной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях помещение в специальные учреждения иностранцев и лиц, не имеющих гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы России. Тем не менее, в процессе правоприменения возникают вопросы, связанные с реализацией соответствующих норм на практике, что детерминирует необходимость дальнейшего совершенствования отечественного законодательства.

При этом, по нашему мнению, наибольшее внимание требуют именно процессуальные нормы, а не материально-правовые нормы административного права. Так, в том случае, если отсутствует эффективный и проработанный механизм реализации материальных норм, это значительно затрудняет и определяет невозможность применения этих норм⁴⁸.

С другой стороны, надлежащее процессуальное регулирование мер административного принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам, не имеющим гражданства России, направленно на установление такого порядка действий уполномоченных органов публичной власти и их должностных лиц, который не нарушал бы права, свободы и законные интересы названных лиц в процессе процедуры реализации административных мер. Современное состояние процессуального регулирования в Российской Федерации данной сферы этого должным образом обеспечить не может.

Итак, меры административного принуждения – это одна из разновидностей принуждения по административному праву, наряду с дисциплинарными административными мерами. Административное принуждение заключается в проведении воли органа исполнительной или же судебной власти в поведение и деятельность подвластного объекта без учета его воли через применение законодательно установленных мер морального, материального, физического или организационного характера.

⁴⁸ Трунцевский Ю.В. Основные направления профилактической работы по реализации региональных программ предупреждения правонарушений. М. : Век, 2016. С. 34.

Этот вид принуждения необходимо рассматривать как отдельный административно-правовой институт, который образуется широкой группой административно-правовых норм, регулирующих основания, а также порядок применения административно-принудительных мер.

Характерная особенность административного принуждения заключена в единой регламентации процессуальных и материальных норм, которые содержатся в одном нормативно-правовом акте и применяются к конкретным мерам.

Так, материальные нормы определяют юридические свойства соответствующих мер, содержание этих мер, их характер воздействия на подвластных объектов, а также и основания применения.

Процессуальные нормы направлены на установление порядка их реализации (т.е. какие действия должен совершить властвующий субъект для того, чтобы соответствующие материальные нормы получили должную регламентацию).

Совокупность этих процессуальных норм дает возможность выделить производство по применению административных мер принуждения в самостоятельную разновидность в числе административно-юрисдикционных производств⁴⁹.

В первую очередь меры административного принуждения необходимо классифицировать по признаку субъектов, в отношении которых они применяются: субъекты – физические лица, субъекты – юридические лица.

Разновидность физических лиц (в зависимости от того, являются ли они гражданами РФ или нет), оказывает влияние на определение особенностей как материально-правового регулирования, так и производства по применению тех или иных мер административного принуждения.

Это оказывает влияние на набор мер административного принуждения (материально-правовой аспект) и на процедуру применения мер административного принуждения, которые являются общими для граждан России, а также

⁴⁹ Зубова Е.Г. Нормативное основание производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3. С. 186.

для лиц без российского гражданства.

Так, в нормах гл. 32 КоАП РФ⁵⁰ законодателем определена процедура исполнения постановлений по отдельным административным наказаниям, включая особенности применения наказаний к гражданам иностранных государств и лицам, не имеющим гражданства.

Согласно положениям, регламентированным ч. 1.1 ст. 32.2 КоАП РФ административный штраф, который был назначен иностранцу или же лицу без гражданства одновременно с административным выдворением за пределы России, должен быть выплачен не позднее следующего дня после дня вступления в законную силу этого постановления⁵¹.

В положениях ч. 1.2 ст. 32.2 КоАП РФ регламентирована особенность исполнения постановлений о наложении административных штрафов, назначенных за совершение отдельных видов административных правонарушений в сфере транспортных перевозок. Эта особенность состоит в том, что штраф должен быть выплачен до момента выезда принадлежащего иностранному перевозчику транспортного средства, на котором было совершено правонарушение административного характера, с территории России, но не позднее 60-ти дней с момента вступления в законную силу постановления об административном наказании.

В качестве субъектов таких административных правонарушений, чаще всего выступают водители, являющиеся иностранными гражданами. По другим административным наказаниям российским законодателем не предусматриваются особенности их исполнения в отношении иностранцев и лиц, не имеющих гражданства. Однако, такое положение не исключает появление таких особенностей назначения административного наказания в будущей перспективе.

С 1 июня 2017 года вступил в силу Федеральный закон № 143-ФЗ⁵², кото-

⁵⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 27.11.2017, с изм. от 04.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁵¹ Зубова Е.Г. Нормативное основание производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства. С. 188.

⁵² Федеральный закон от 08.06.2015 г. № 143-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 21 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 24. Ст. 3370.

рый запрещает иностранным гражданам, не имеющим российских прав управлять коммерческим транспортом, грузовиками, автобусами и такси. На данный момент закон затрагивает абсолютно всех иностранных граждан и не важно кто вы, гражданин Молдовы, Республики Беларусь, Таджикистана, Узбекистана, Украины или же любой другой страны. Теперь, если вы планируете осуществлять трудовую деятельность, которая непосредственно связана с управлением транспортным средством, то вам необходимо в обязательном порядке получить российские водительские права. Исключение составляют водители, которые транзитом едут через территорию России. Так же запрет не касается иностранных граждан если они передвигаются на автомобиле в личных целях, не осуществляя при этом трудовой деятельности. Согласно статье 12.32-1 в Федеральном законе № 92-ФЗ от 07.05.2013 г. ответственность за допуск к управлению автомобилем водителя, не имеющего российского водительского удостоверения, возлагается на работодателя. Размер административного штрафа для должностного лица составляет – 50000 руб. Размер административного штрафа для иностранного гражданина составляет – от 5000 до 15000 руб. (управление автомобилем без прав).

Также, необходимо классифицировать меры административного принуждения, которые применяются к гражданам иностранных государств и лицам, не имеющим гражданства, в зависимости от фактических оснований применения административных мер принуждения.

Как известно, меры административного принуждения отличаются от мер дисциплинарного или уголовного, применяются не только по характеру правонарушений, но с целью достижения других значимых целей. То есть меры административного принуждения могут обладать не деликтным основанием применения, что, в свою очередь, требует особой осмотрительности со стороны субъектов охраны правопорядка, так как эти меры реализуются по отношению к законопослушным гражданам.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно заключить, что меры административного принуждения классифицируются по основанию при-

менения, которое может быть деликтным и неделиктным.

Здесь вполне целесообразно выделить разновидности мер административного принуждения.

Так, не связанные с правонарушениями осуществляются только административно-предупредительные меры, носящие контрольно-предупредительный характер (или же эти меры применяются для обеспечения государственных нужд). При наличии связи с правонарушениями меры подразделяются на:

- административно-пресекательные;
- меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- административные наказания;
- административно-восстановительные меры.

Как правило, в отношении иностранцев и лиц, не имеющих гражданства (подданства) по законодательству РФ применяются те же меры, которые установлены и для граждан России. Однако, в отношении контрольно-предупредительных мер законодательно предусмотрены случаи, которые усиливают внимание к иностранным гражданам в границах разрешительной деятельности Российской Федерации для обеспечения целей государственной безопасности.

Так, иностранные граждане и лица без гражданства могут быть не допущены на отдельные территории, перечень которых установлен Правительством РФ⁵³, без наличия специального разрешения (ч. 1 ст. 11 федерального закона № 115-ФЗ от 25.07.2002)⁵⁴.

Кроме того, в российском законодательстве об административных правонарушениях и о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации предусмотрен ряд мер, основания и процессуальные особенности при-

⁵³ Постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 41. Ст. 3995.

⁵⁴ Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

менения которых обуславливают постановку вопроса о принадлежности этих мер к той или иной разновидности административного принуждения.

Например, в положениях ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115-ФЗ урегулирован вопрос о применении таких мер, как депортация и передача иностранного гражданина другому государству по договору о реадмиссии.

Следует также отметить одновременное регулирование вопросов применения административного наказания в виде административного выдворения как в указанном Законе № 115-ФЗ, так и в КоАП РФ. Отечественным законодателем установлены также меры административного принуждения, которые обеспечивают реализацию вышеуказанных мер.

Их особенность заключается в том, что, несмотря на разные фактические основания применения этих мер, процедуры исполнения, а также правовые последствия применения мер во многом схожи.

МВД России в августе 2017 года разработало законопроект, предусматривающий поправки в Кодекс об административных правонарушениях, касающиеся наказания за незаконное трудоустройство иностранных граждан. Законопроектом предлагается дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях специальными нормами, устанавливающими ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства, а также их работодателей и заказчиков услуг в случае осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности без заключения трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ⁵⁵.

В документе отмечается, что, если соответствующий договор не будет заключен, иностранцам грозит штраф от 2 тысяч до 5 тысяч рублей с последующим выдворением из России. Что касается непосредственно работодателей, то должностным лицам за данное правонарушение грозит штраф от 25 тысяч до 50 тысяч рублей, а юридическим – от 200 тысяч до 800 тысяч рублей, либо адми-

⁵⁵ МВД предлагает ввести наказание за незаконное трудоустройство иностранцев в России [Электронный ресурс] // ТАСС : офиц. сайт. URL: <http://tass.ru/obschestvo/4517829> (дата обращения : 13.12.2017).

нистративное приостановление деятельности на срок от 14 до 90 суток.

Кроме того, к ответственности планируется привлекать работодателей, принимающих на работу иностранцев, у которых в миграционной карте не указана цель визита «работа». За исключением отдельных категорий иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию с иными целями въезда и имеющих право в соответствии с законодательством РФ и международными договорами на осуществление на территории страны трудовой деятельности, а также за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации.

В отечественной цивилистике имеет место мнение, согласно которому депортация также фактически имеет деликтное основание, поскольку применяется в связи с неисполнением в установленный срок обязанности по выезду из России при утрате законных оснований для дальнейшего нахождения на ее территории. Так, например, М.А. Абрамов считает, что основания, влекущие применение к иностранцам и лицам без гражданства депортации, более целесообразно сформулировать как состав административного правонарушения с введением в КоАП РФ необходимой статьи⁵⁶. Тем самым, понятие депортации будет устранено из федерального законодательства.

Действительно, в данном случае можно говорить о нарушениях со стороны иностранных граждан, однако законодатель намеренно их не определяет в качестве административных правонарушений, поскольку ему безразлична субъективная сторона данных деяний.

На внутригосударственном уровне в Российской Федерации производство по применению специальных мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства не имеет систематизации. Кроме того, наряду с федеральными законами действуют и федеральные нормативные правовые акты подзаконного уровня, содержащие подробную регламентацию

⁵⁶ Абрамов М.А. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: понятие и направления совершенствования его осуществления // Закон и право. 2010. № 4. С. 64.

процедур реализации отдельных мер административного принуждения⁵⁷.

В течение некоторого периода времени согласно положениям первоначальной редакции ст. 27.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях была предусмотрена возможность регламентации отдельных процедурных вопросов, связанных с созданием и деятельностью специальных учреждений для содержания административно-выдворяемых иностранных граждан, на уровне региональных нормативно-правовых актов (данные учреждения создавались в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации). Однако в настоящее время такая возможность вполне объяснимо была законодателем устранена, поскольку в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Содержание выдворяемых в специальных учреждениях до их удаления за пределы Российской Федерации как раз и относится к подобным ограничениям, порядок реализации которых должен быть определен федеральным законодателем.

В научной литературе ставится вопрос о возможной систематизации законодательства, регулирующего правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства. В частности, Е. Симонова указывает, что нормативно-правовую базу Российского государства в данной сфере нужно пересмотреть и построить многоуровневую систему предупреждения административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории России, а для этого требуется качественная правовая систематизация всего массива действующих правил и разработка новых норм с объединением их в едином Своде законов «О миграции и противодействии правонарушениям иммигрантов». По мнению данного автора, этим актом должны

⁵⁷ Побежимова Н.И. Административное право и международное право: нетипичные правовые конструкции // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 8.

быть объединены все действующие в настоящее время федеральные конституционные законы, федеральные законы и нормативные правовые акты подзаконного уровня, принятые различными федеральными органами государственной власти и регулирующие вопросы миграции и административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства. Продолжая свою мысль, автор делает вывод, что данный акт поспособствует наиболее безболезненному устранению всех недоработок и неточностей в исследуемой сфере деятельности, придаст законодательству упорядоченный вид и будет иметь значение базового документа для законодательных актов субъектов Российской Федерации в миграционной сфере⁵⁸. Данная позиция была сформирована в том числе и на основании суждений иных авторов⁵⁹.

На наш взгляд, изложенные суждения отражают узковедомственные интересы указанного автора и не имеют ни нормативной, ни теоретической основы для их практической реализации. Во-первых, в Конституции Российской Федерации не предусмотрено такой формы нормативного акта, как «свод законов», который объединял бы в себе федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации.

Во-вторых, по ряду направлений систематизация законодательства, регулирующего статус иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе производство по применению к ним специальных мер административного принуждения, нецелесообразна и к тому же может привести к разрушению иных целостных систематизированных институтов, составляющих отрасль административного права, таких как институт административной ответственности.

Регулирование административной ответственности данных субъектов и процедур применения к ним административных наказаний, а также мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не в КоАП РФ, а в другом акте приведет к десистематизации института администра-

⁵⁸ Симонова Е. Основные направления совершенствования административного законодательства РФ в области предупреждения административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства. С. 39.

⁵⁹ Лесников Г.Ю. К вопросу о совершенствовании государственной системы профилактики правонарушений. М.: ВНИИ МВД России, 2014. С. 86 - 97.

тивной ответственности⁶⁰.

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

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

Для административного выдворения и помещения в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, соответствующие процедуры установлены в КоАП РФ, где нормы, их регламентирующие, имеют вид собрания наиболее важных систематизированных правил. Они не требуют развития в каких-либо иных федеральных законах. Напротив, в целях обеспечения единства административно-деликтного законодательства новые процессуальные правила, дополняющие установленные процедуры, должны включаться в КоАП РФ.

В процессуальной части этого нормативного акта установлены особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершение которых может повлечь применение административного выдворения за пределы Российской Федерации, порядок исполнения данного административного наказания, а также порядок помещения в специальные учреждения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, не исключается установление особенностей исполнения отдельных видов административных наказаний, общих для любых субъектов административной ответственности.

⁶⁰ Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность физических лиц с особым статусом пребывания на территории РФ // Административное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 892.

Так, согласно ч. 1.1 ст. 32.2 КоАП РФ ⁶¹ административный штраф, назначенный иностранному гражданину или лицу без гражданства одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации, должен быть уплачен не позднее следующего дня после дня вступления в законную силу соответствующего постановления по делу об административном правонарушении, в то время как по общему правилу он подлежит уплате в шестидесятидневный срок со дня вступления постановления в законную силу ⁶².

Помимо этого, административный штраф, назначенный за совершение отдельных административных правонарушений в сфере транспортных перевозок, должен быть уплачен до выезда принадлежащего иностранному перевозчику транспортного средства, на котором совершено административное правонарушение, с территории Российской Федерации, но не позднее шестидесятидневного срока. Как правило, привлекаемые к административной ответственности водители данных транспортных средств являются иностранными гражданами.

Несмотря на систематизированный в целом характер регулирования процедур применения, имеющих деликтное основание, мер административного принуждения, следует отметить наличие многоуровневой нормативной регламентации с отсылкой из КоАП РФ к другому законодательству или без таковой. Так, ч. 1 и 3 ст. 27.19 КоАП РФ, содержащие требования относительно помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, отсылают к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в соответствии с которым данные учреждения и создаются. В свою очередь, в данном нормативном акте законодатель установил, что указанные учреждения носят универсальный характер и создаются при органах Федеральной миграционной службы для содержания не только административно выдворяемых, но и депор-

⁶¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁶² Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность физических лиц с особым статусом пребывания на территории РФ. С. 893.

тируемых, а также подлежащих передаче иностранным государствам лиц по договорам о реадмиссии⁶³.

Необходимо отметить правильность позиции законодателя по вопросу регулирования содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных учреждениях именно в данном Законе, а не в КоАП РФ, поскольку фактические основания для их помещения в данные учреждения могут быть не связаны с совершением административных правонарушений. При этом следует отметить различие понятий «помещение в специальное учреждение» и «содержание в специальном учреждении».

При наличии административно-деликтного основания помещения в специальное учреждение его порядок должен быть регламентирован исключительно в КоАП РФ, о чем было написано выше. Однако порядок и условия содержания в данных учреждениях ввиду сходства процедур административного выдворения и депортации целесообразно регламентировать в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В то же время вряд ли стоит поддерживать позицию федерального законодателя о детальной регламентации порядка и условий содержания иностранных граждан в специальных учреждениях на уровне постановления Правительства Российской Федерации, к которому содержится отсылка в законе. Дело в том, что содержание в данных учреждениях носит принудительный характер и, следовательно, предполагает ограничение прав и свобод, содержащихся в них субъектов. Как уже было сказано, подобное ограничение может быть регламентировано только федеральным законом, и вряд ли в таких ситуациях следует доверять правительственным актам, поскольку надлежащие гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина может дать только федеральный законодатель⁶⁴.

Таким образом, административно-принудительные меры, применяемые к

⁶³ Савина С.Н. Комментарий к Федеральному закону от 30.12.2015 г. № 466-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 17 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Нормативные акты для бухгалтера. 2016.- № 3. С. 69.

⁶⁴ Юдахина Е.М. Комментарий к Федеральному закону от 08.03.2015 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Нормативные акты для бухгалтера. 2015. № 9. С. 50 - 51.

иностранным гражданам и лицам без гражданства, классифицируются:

- по признаку субъектов, в отношении которых они применяются;
- по характеру и специфике правоограничений;
- по субъектам, уполномоченных их применять.

В зависимости от фактических оснований и непосредственной цели применения меры административной ответственности классифицируются на:

1) применяемые исключительно на не деликтной основе:

а) административно-предупредительные меры, применяемые в силу государственных нужд;

б) контрольно-предупредительные меры;

2) применяемые исключительно на деликтной основе:

а) меры административного пресечения;

б) административные наказания;

3) носящие смешанный характер:

а) административно-восстановительные меры;

б) процессуально-обеспечительные меры административного принуждения (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; меры процессуального принуждения по гл. 11 КАС РФ⁶⁵; меры обеспечения депортации и реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства по законодательству о правовом положении иностранных граждан, то есть содержание в специальном учреждении).

Также законодателем предусмотрен ряд специфических мер, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с совершением ими административных правонарушений. К ним относятся административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – помещение в специальное учреждение иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы

⁶⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 05.12.2017 г) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

Российской Федерации и сопутствующие ей меры второго порядка (личный до-смотр, доставка в специальное учреждение).

2.2 Особенности применения административного выдворения за пре-делы Российской Федерации к иностранным гражданам

Говоря о выдворении, необходимо отметить, что фактически речь идет о принудительном перемещении лица, когда его выселяют из страны. Однако в КоАП сказано также, что некоторые иностранные граждане в рамках такого наказания выезжают самостоятельно. Но при этом процесс контролируется. И в любом случае выдворение влечет за собой серьезное последствие: мигрант не сможет въезжать в РФ в течение определенного срока.

Для нарушителей миграционного законодательства предусмотрена адми-нистративная ответственность, в том числе и такая мера, как принудительное выдворение⁶⁶.

Согласно ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП нарушение иностранным гражданином ре-жима пребывания в Российской Федерации влечет наложение административ-ного штрафа в размере от 2 тыс. до 5 тыс. руб. с административным выдворени-ем за пределы страны. Административное выдворение заключается в принуди-тельном и контролируемом перемещении указанных граждан через государ-ственную границу за ее пределы (ч. 1 ст. 3.10 КоАП РФ). Такой вид наказания назначается судьей (ч. 2 ст. 3.10 КоАП РФ)⁶⁷.

Согласно положений ч. 1 ст. 3.10 КоАП РФ выдворение в административ-ном порядке иностранного гражданина за границу Российской Федерации за-ключено в том, что процесс имеет принудительный и контролируемый характер перемещения или контролируемый самостоятельный характер выезда за преде-лы страны.

В положениях ст. 34 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» опре-делен порядок процесса административного выдворения иностранного гражда-

⁶⁶ Панкова О.В. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: вопросы правоприменения // Судья. 2015. № 11. С. 21.

⁶⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

нина за пределы России⁶⁸. Так, процедура административного выдворения иностранных граждан реализуется за счет собственных средств выдворяемого лица. Если такими средствами выдворяемое лицо не обладает, то за счет средств того органа, который пригласил данного иностранного гражданина на работу, или за счет средств консульства или дипломатического представительства той страны, гражданином которой является выдворяемое лицо (ст. 16 закона № 115-ФЗ от 25.07.2002)⁶⁹.

В случае если установление приглашающей стороны невозможно, мероприятия по административному выдворению иностранного гражданина за пределы Российской Федерации являются расходными обязательствами Российской Федерации. Порядок расходования средств на указанные цели определяется Правительством Российской Федерации.

Иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов внутренних дел или безопасности либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации.

Являясь мерой административного принуждения, административное выдворение обладает сходством с депортацией (лат. *deportatio* – изгнание, ссылка из страны в другое государство).

В международном праве депортация означает принудительную высылку лица в другое государство, обычно под конвоем. В Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ депортация рассматривается как принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 2).

Помимо указанного Федерального закона, понятие «депортация» приме-

⁶⁸ Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный). М.: СПС Консультант Плюс, 2016. С. 146.

⁶⁹ Там же. С. 146.

няется также в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁷⁰ и Федеральном законе от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»⁷¹.

Анализ приведенных выше правовых норм позволяет судить о единой сущности категорий «административное выдворение» и «депортация». В любом случае результатом применения этих мер является перемещение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации, но в первом случае такая мера определяется КоАП РФ, а во втором – в федеральных законах и осуществляется во внесудебном порядке.

Процедура депортации фактически аналогична порядку исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Административное выдворение и депортация применяются в принудительном порядке. Но, в отличие от депортации, выдворение возможно в форме самостоятельного контролируемого выезда⁷².

После выяснения основных понятий следует перейти к анализу комплекса первых проблем, связанных с рассмотрением данной категории дел. Сроки рассмотрения административных дел в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства. На основании положений ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ дела, касающиеся административных правонарушений, влекущих за собой выдворение из страны, рассматривается судебными органами в тот же день, когда был получен протокол об административном правонарушении и прочих материалов дела. Однако, практика демонстрирует то, что в полном объеме рассмотреть такие дела в один день не представляется возможным, что ведет к снижению качества судебной процедуры и судебного решения.

Чаще всего, такие небольшие сроки выступают основной причиной появ-

⁷⁰ Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»// Собрание законодательства РФ. 1996. №34. Ст. 4029.

⁷¹ Федеральный закон от 19.02.1993 г. № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) «О беженцах»// Ведомости СНД и ВС РФ–1993. №12. Ст. 425.

⁷² 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 и процесс. 2016. № 11. С. 41.

ления проблем, связанных с нарушением прав иностранных граждан на защиту, проблемами, связанными с несвоевременным предоставлением (или непредоставлением) переводчика, сбором и исследованием доказательной базы, идентификацией привлекаемого к административной ответственности лица, а также его семейного положения этого лица.

Следовательно, необходимо на законодательном уровне принять меры к тому, чтобы внести изменения в сроки рассмотрения указанной категории дел. Необеспечение права на защиту иностранного гражданина, лица без гражданства в связи с не предоставлением им права пользоваться услугами переводчика.

На стадии возбуждения дела об административном правонарушении автор предлагает задействовать институт административного расследования для установления личности иностранного гражданина или лица без гражданства, что позволит избежать проблем при последующей организации административного выдворения. Для этого в законе должна быть четко установлена возможность возбуждения дела об административном правонарушении и проведения административного расследования по факту его совершения, то есть в отношении неизвестного лица или субъекта, личность которого не установлена.

Поэтому автором предложено дополнить ч. 3 ст. 28.7 КоАП РФ формулировкой следующего содержания: «В случае если личность физического лица, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении, не установлена либо данное лицо не известно, об этом делается запись в определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования».

Помимо установления личности, еще одной проблемой на стадии возбуждения дела об административном правонарушении является необоснованность применения административного задержания к иностранцам и лицам без гражданства, которые могут быть подвергнуты административному выдворению, и разлучение административно задержанных иностранцев с их несовершеннолетними детьми. В связи с этим предлагается внести коррективы в ст. 27.19 КоАП

РФ с установлением возможности применения помещения иностранных граждан в специальные учреждения как процессуально-обеспечительной меры до рассмотрения дела об административном правонарушении в целях установления личности при наличии у иностранных граждан или лиц без гражданства несовершеннолетних детей⁷³.

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении имеются проблемы вынесения немотивированных постановлений, в которых судьи в качестве дополнительного наказания указывают административное выдворение за пределы Российской Федерации, что сопровождает практику рассмотрения дел об административных правонарушениях на протяжении всего периода существования административного выдворения как меры административной ответственности.

При вынесении таких постановлений субъекты административной юрисдикции далеко не всегда принимают во внимание нормы международного права, определяющие общий механизм защиты каждого, кто на законных основаниях находится на территории другого государства. При вынесении постановления об административном выдворении в форме контролируемого самостоятельного выезда следует иметь в виду то обстоятельство, что оно должно быть исполнено выдворяемым в течение пяти дней после вступления его в законную силу. Рациональной, но не предусмотренной законом, является судебная практика разъяснения в данном постановлении обязанности выехать из России в указанный срок.

Тем не менее, такая практика может способствовать снижению числа уклоняющихся, однако это целесообразно отразить в законе, дополнив ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ абз. 5 следующего содержания: «При назначении административного выдворения в виде контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации в постановлении по делу об административном правонарушении разъясняется срок, в течение которого иностранный гражданин или

⁷³ Бондарь Е.О. Практика применения в отношении иностранных граждан меры административного воздействия в виде депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации // Современное право. 2015. № 10. С. 30.

лицо без гражданства обязаны выехать из Российской Федерации в соответствии с частью 6 статьи 32.10 настоящего Кодекса».

Стадия исполнения постановления об административном выдворении требует систематизации законодательства, поскольку регулируется нормами трех федеральных законов. С одной стороны, в Федеральном законе «Об исполнительном производстве» имеет смысл урегулировать порядок деятельности судебного пристава-исполнителя по обеспечению принудительного выдворения, поскольку изложенный в ст. 109.1 указанного Закона подробный алгоритм действий данного должностного лица обеспечивает удобство правоприменения⁷⁴.

С другой стороны, положения ст. 32.10 КоАП РФ и ст. 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» содержат обобщенное и однородное правовое регулирование исполнения постановления об административном выдворении, затрагивающее деятельность всех вовлеченных в эту процедуру органов исполнительной власти. К тому же в определенной части нормы, содержащиеся в этих статьях, дублируют друг друга. В связи с этим представляется целесообразным, с технико-юридической точки зрения, систематизировать данные положения на основе включения соответствующих норм в ст. 32.10 КоАП РФ.

В силу требований части 2 ст. 24.2 КоАП РФ лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Вместе с тем большая часть материалов по делам об административных правонарушениях поступает из отделов МВД без соответствующего перевода, и лицам, участвующим в производстве по таким делам, не предоставляется пере-

⁷⁴ Бондарь Е.О. Практика применения в отношении иностранных граждан меры административного воздействия в виде депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации // Современное право. 2015. № 10. С. 30-33.

водчик⁷⁵.

Связано это прежде всего с тем, что указанными органами не заключены договоры с организациями, осуществляющими переводы и предоставляющими переводчиков.

Во избежание такого рода проблемных ситуаций гражданам иностранных государств необходимо написать заявление, содержащее информацию о том, что они не нуждаются в переводчике; переписать текст заявления по имеющемуся образцу или же подписать уже готовое заявление, написанное другим человеком.

После того, как материалы дела поступают в судебные органы, выясняется, что прибывший в Россию гражданин не владеет русским языком, или же его знания языка не достаточны и без переводчика ему не обойтись.

При возникновении такой ситуации в процессе обжалования решений городских и районных судов, вышестоящий суд определяет, что имело место нарушение права на защиту, так как гражданин иностранного государства без переводчика не может защитить себя должным образом.

Однако, если вышестоящие суды принципиально настаивают на обязательном предоставлении иностранному гражданину переводчика, то сотрудники МВД часто в качестве переводчиков привлекают земляков иностранного гражданина, которые также владеют русским языком не в полной мере и не могут грамотно осуществить перевод содержания нормативных и официальных документов. Возникновение таких обстоятельств также является нарушением права на защиту иностранного гражданина. Более того, такие обстоятельства подрывает авторитет России в глазах иностранных граждан и инициируют обращения иностранных граждан в Европейский суд по правам человека⁷⁶.

Наличие такой проблемы обуславливается сжатыми сроками рассмотрения таких дел, а также не предоставлением переводчиков.

⁷⁵ Бондарь Е.О. Практика применения в отношении иностранных граждан меры административного воздействия в виде депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации // Современное право. 2015. № 10. С. 30-33.

⁷⁶ Шамрай Е. Кто приглашает, тот и депортирует. Какие последствия грозят мигранту в случае выдворения из России // Юрист спешит на помощь. 2015. № 10. С. 16 - 17.

На сегодняшний день можно выделить такие основные проблемы, которые касаются выше рассмотренного вопроса.

Первое, в том случае, если иностранный гражданин совершил административное правонарушение, в результате которого судебным решением на него возложен штраф и административное выдворение (как дополнительное наказание), становится ясно, что осуществление основного наказания (штраф) фактически становится невозможным, так как иностранный гражданин выдворяется за границу, и у него пропадает стимул и желание оплачивать назначенный штраф.

Рассмотрим материалы судебной практики. Так, решением Благовещенского городского суда Амурской области от 29.09.2017 г. по делу № 7-12945/2017 установил, что гражданин Китайской Народной Республики Л. виновен в совершении административного правонарушения, которое предусмотрено ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ. В результате суд постановил назначить гражданину КНР наказание в виде штрафа в сумме 5000 руб. с административным выдворением Л. за пределы РФ в форме самостоятельного контролируемого выезда. В результате решение суда было выполнено, гражданин КНР Л. Был выдворен за пределы РФ 05.10.2017, однако штраф данным гражданином так и не был уплачен⁷⁷.

В 2016 году судьями городского суда г. Благовещенск было рассмотрено 82 дела об административных правонарушениях, по которым возможно назначение наказания с применением выдворения (ст. 18.8, ст. 6.9, ст. 20.20, ст. 20.25 КоАП РФ)⁷⁸.

Так, по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ в 2017 году было вынесено 12 постановлений по делам об административных правонарушениях: в отношении 8 гражданина КНР, 4 граждан республики Украина.

Судьями в 2016 году по данным делам наказания были назначены в виде

⁷⁷ Решение Благовещенского городского суда Амурской области от 29.09.2017 г. по делу №7-12945/2017 [Электронный ресурс] // Благовещенский городской суд Амурской области : офиц. сайт. URL : <http://blags.amr.sudrf.ru> (дата обращения : 15.01.2018).

⁷⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 27.11.2017, с изм. от 04.12.2017 г) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

административных штрафов без применения выдворения за пределы границы Российской Федерации.

По ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ в указанный период было рассмотрено 44 дела в отношении граждан КНР, Азербайджана, Украины, Таджикистана.

В отношении 10 лиц дополнительное наказание – выдворение за пределы России.

Также в 2016 году было привлечено 2 гражданина КНР за совершение правонарушений, предусмотренных ч.3 ст. 20.25 КоАП РФ, предусматривающую ответственность за уклонение от исполнения наказания в виде административного выдворения, по которым были назначены наказания в виде административных штрафов с выдворением в форме принудительного выдворения.

Указанные постановления обжалованы не были.

За 2016 год Управлением службы судебных приставов (ФССП) Амурской области было возвращено в судебные органы 1236 постановлений о взыскании штрафа с иностранных граждан, выдворенных за пределы РФ.

Для сравнения, Управление Федеральной службы судебных приставов (ФССП) Московской области в 2016 году вернуло в суд 2368 постановлений о взыскании штрафов с иностранных граждан, которым в виде дополнительного наказания назначено административное выдворение за пределы Российской Федерации, поскольку, должники на территории Московской области не зарегистрированы⁷⁹.

Управление ФССП обращает внимание на то, что на основании ст. 53 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. (в редакции Протокола от 28 марта 1997 г.) для постановки вопроса об исполнении решения суда Российской Федерации на территории иностранного государства, с которым имеется договор, от имени лица, в пользу которого вынесено решение, необходимо представить в суд, вынесший решение, ходатайство, адресованное компетентному ор-

⁷⁹ Управление Федеральной службы судебных приставов (ФССП) Московской области [Электронный ресурс] : офиц. сайт. URL <http://r50.fssprus.ru/> (дата обращения 14.12.2017).

гану соответствующего государства, с просьбой разрешить принудительное исполнение и исполнить на территории этого государства данное решение, указав в ходатайстве существо решения, кем и когда оно вынесено, а также свой адрес и адрес должника⁸⁰. В данном случае возникает вопрос: какой орган или какое учреждение выступают в качестве взыскателя от имени Российской Федерации, должны и имеют право обращаться с ходатайством, адресованным компетентному органу соответствующего государства, с просьбой разрешить принудительное исполнение и исполнить на территории этого государства данное решение?

Также существует проблема с исполнением такого дополнительного вида наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации.

6 декабря 2011 г. в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ⁸¹ законодателем было внесено дополнение, которым определена новая мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Е.Г. Зубова выделяет следующие признаки данной меры:

- 1) она носит личный характер;
- 2) субъектный состав этой меры ограничивается специальным субъектом административной ответственности – иностранным гражданином или лицом без гражданства;
- 3) объектом принудительного воздействия данной меры выступает право на свободу и личную неприкосновенность;
- 4) цель применения этой меры заключена в том, чтобы обеспечить исполнение по постановлению суда в виде выдворения иностранного гражданина за

⁸⁰ Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Заключена в г. Минске 22.01.1993 (вступила в силу 19.05.1994, для Российской Федерации 10.12.1994) (с изм. от 28.03.1997) // Собрание законодательства РФ. 1995. №17. Ст. 1472.

⁸¹ Обзор изменений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

пределы РФ⁸².

Основные элементы, составляющие правовую характеристику рассматриваемой меры, должны быть отражены в КоАП РФ, а ее детальная регламентация с установлением порядка содержания административно выдворяемых в специальных учреждениях (помещениях) должна содержаться в отдельном федеральном законе.

Так, например, начальник Центра для содержания иностранных граждан (ЦСИГ ГУВД) по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в 2017 году обращался с ходатайствами о прекращении исполнения судебных постановлений, принятых по делам об административных правонарушениях, совершенных иностранными гражданами, в части наказания, связанного с административным выдворением за пределы Российской Федерации, поскольку компетентными органами конкретного государства их личности и принадлежность к гражданству этого государства не установлены и в данной части судебные постановления не были исполнены в течение двух лет⁸³.

Чаще всего, такая ситуация возникает в отношении граждан других государств, не имеющих документов, которые удостоверяют их личность. При этом органами МВД на таких иностранных граждан предоставляются

Справки, в которых указаны данные со слов лиц, привлекаемых к административной ответственности. Возникновение любой орфографической ошибки при написании личных данных могут послужить поводом для не подтверждения личности представительными органами государства, куда выдворяют нарушителя.

В положениях ст. 31,9 КоАП РФ указано, что постановление суда об административной ответственности не может быть исполнено, если оно не приводилось в исполнение в течение двух лет с момента его вступления в законную силу. При возникновении такого случая судебные органы обязаны прекра-

⁸² Зубова Е.Г. Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2017. С. 24.

⁸³ Центр для содержания иностранных граждан (ЦСИГ ГУВД) по Санкт-Петербургу и Ленинградской [Электронный ресурс] : офиц. сайт. URL : <http://ufms.spb.ru/centr-soderzhaniya-migrantov-za-kolyuchej-provolokoj>. (дата обращения : 13.12.2017).

тить исполнение данного постановления.

Возникает вопрос: после того как иностранного гражданина выпустят из Центра для содержания иностранных граждан, куда он пойдет без денежных средств и документов, удостоверяющих личность, чем будет заниматься, каким образом будет добывать средства к существованию и через какой срок будет снова задержан?

Следует отметить, что с указанными обстоятельствами связана также проблема, касающаяся сроков и условий содержания таких граждан до разрешения вопроса об их выдворении за пределы Российской Федерации. Вступившее в силу постановление об административном выдворении за пределы Российской Федерации исполняется должностными лицами ОВД и органов безопасности (пограничных органов ФСБ)⁸⁴.

Однако российским законодателем не определены сроки, в течение которых иностранный гражданин должен быть выдворен из России, а также сроки, в течении которых данная категория лиц может содержаться в специальных местах, определенных ОВД. Режим нахождения данных лиц в указанных местах осуществляется в порядке административного задержания (ст. 27.3 – 27.5 КоАП РФ), т.е. на срок не более 48 часов.

Таким образом, лицо, подлежащее административному выдворению, может содержаться в специальных местах, определенных ОВД или созданных в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации, неопределенный срок.

Соответственно, назрела необходимость определить в КоАП РФ конкретный срок содержания таких лиц и разрешить вопросы, касающиеся его продления, по аналогии со ст. 108, 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Необходимо ограничить срок применения рассматриваемой меры. В данной ситуации приемлемым предельным сроком будет являться двухмесячный срок, поскольку он согласуется с судебной практикой (хотя и не преду-

⁸⁴ Зубова Е.Г. Понятие помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации // Социально-гуманитарный Вестник Юга России. Краснодар: АНО «ЦСПИ Премьер». 2013. № 12. С. 138.

смотренной законом), в соответствии с которой судьи, назначая административное выдворение, в постановлении по делу иногда устанавливают предельный срок содержания в специальном учреждении в два месяца.

Содержание иностранного гражданина в указанных учреждениях без ограничения срока существенно нарушает право на свободу и личную неприкосновенность, предусмотренное в положениях ст. 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁸⁵, а также в положениях и ст. 22 Конституции России. После того, как решение о содержании иностранного гражданина в спецприемнике, было принято, количество содержащихся стало больше количества арестованных в административном порядке.

Между тем условия содержания иностранных граждан, подлежащих выдворению за пределы Российской Федерации, имеют ряд особенностей. В частности, иностранные граждане вправе просматривать телевизионные программы до 24 часов, получать передачи общим весом не более 20 кг, пользоваться телефоном для связи с родственниками посредством публичной телефонной кабины (с помощью телефонной карты, приобретаемой за счет размещенного лица).

В частности, на основании правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306⁸⁶, иностранные граждане вправе пользоваться настольными играми, периодическими изданиями, смотреть телепередачи и слушать радио, пользоваться телефоном, проводить религиозные обряды

⁸⁵ Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом №1» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом г. № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом г. № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 17. Ст. 1620.

⁸⁶ Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 г. № 1306 (ред. от 17.06.2016) «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»// Собрание законодательства РФ. 2014. №2 (часть I). Ст. 130.

в комнатах, иметь при себе религиозную литературу, предметы религиозного культа, получать вещевые и продуктовые передачи, получать питание, материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение; кроме того, имеют право на 8-часовой сон в ночное время, спальное место, постельные принадлежности и постельное белье.

Такие условия содержания в спецприемниках иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих выдворению за пределы страны, не предусмотрены Приказом МВД России № 605дсп. В результате указанные лица содержатся в условиях и вынуждены подчиняться правилам, которыми существенно нарушаются их права.

Еще один вопрос вызывает отсутствие регулирования в ст. 27.19 КоАП РФ такой процессуальной меры, как личный досмотр, хотя она осуществляется по прибытии их в специальное учреждение, что установлено в ст. 35.3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Данная мера имеет признаки меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, поскольку она осуществляется в рамках данного производства, что требует подчинения субъектов, ее проводящих, правилам, установленным в КоАП РФ, с составлением соответствующих процессуальных документов. Необходимо обозначить возможность проведения личного досмотра и досмотра вещей непосредственно в ст. 27.19 КоАП РФ с отсылкой к ст. 27.7 КоАП РФ.

Иностранных граждан и лиц без гражданства помещают в специальные приемники до административного выдворения за пределы Российской Федерации, поэтому возникают проблемы, связанные с финансированием расходов на их содержание. Финансирование специальных приемников производится за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, тогда как финансовое обеспечение мероприятий по административному выдворению этих лиц осуществляется за счет средств федерального бюджета.

В 2017 году в порядок административного выдворения иностранных граждан за пределы РФ было внесено ряд существенных изменений, но, как и

раньше, оно является одним из самых распространённых видов наказания иностранцев. Административное выдворение может быть назначено только судом и только по одной из статей Кодекса об административных правонарушениях (КоАП РФ). При совершении какого-либо нарушения иностранным гражданином на границе РФ такое наказание может применить и начальник пограничного пункта без суда⁸⁷.

Как правило, уже после суда сотрудники уполномоченных органов автоматически выставляют и запрещение въезда в РФ на 5 лет (ч. 2 ст. 27 ФЗ-114 «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ»). Этого человеку обычно уже не сообщают и отдельно об этом не уведомляют. Вернуться в Россию до окончания 5 лет запрета нельзя – это даёт право государственным контролирующим органам применить статью 322 Уголовного Кодекса РФ и привлечь иностранного гражданина уже к уголовной ответственности.

Нововведения в снятии административного выдворения в 2017 году состоят в том, что производится оно теперь может исключительно в судебном порядке. Ни ФСБ, ни Посольства и прочие государственные органы не вправе что-либо отменять и пересматривать, если ограничение применено судом.

Особая группа иностранных граждан, к которым не применяется административное выдворение, – сотрудники дипломатических представительств и консульств иностранных государств на территории Российской Федерации, обладающие иммунитетом от административной юрисдикции Российского государства.

На основе анализа норм международного права, Конституции РФ, а также позиции Конституционного Суда РФ выявлено, что граждане России не могут быть подвергнуты данному административному наказанию.

Законодательное регулирование административного выдворения как вида административного наказания претерпело эволюционное изменение в части определения его предназначения, о котором можно судить по санкциям норм

⁸⁷ Зубова Е.Г. Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства : автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2017. С. 27.

Особенной части КоАП РФ. Первоначальная редакция данного Закона содержала требования о применении административного выдворения исключительно за те правонарушения, родовым объектом которых являлись общественные отношения, связанные с защитой Государственной границы Российской Федерации и обеспечением режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации (гл. 18 КоАП РФ).

Законодателем был переосмыслен карательный потенциал данной меры административной ответственности, что обусловило установление более широкого круга составов административных правонарушений, по которым санкция содержит административное выдворение (в частности, незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов; потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача и др.). Это следует рассматривать с положительной стороны, поскольку деяния данного перечня характеризуются повышенной степенью общественной вредности, способствуя развитию процессов социальной дезадаптации граждан, причинению вреда их здоровью, а также общественной нравственности, формированию противоестественных физиологических потребностей. Автором установлено, что карательный эффект данной меры определяется не только КоАП РФ, но и иным законодательством, которым урегулированы правоограничения, которые обязательно наступают в случае применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства административного выдворения (запрет на въезд в Российскую Федерацию в течение определенных сроков; невозможность получения российского гражданства в данный период).

С одной стороны, был устранен пробел в законодательстве и установлены некоторые процессуальные гарантии, способствующие обеспечению прав административно выдворяемых. С другой стороны, проблема длительного содержания в этих учреждениях не была решена, имеют место существенные проблемы в организации их деятельности.

Таким образом, на основании исследования мер административной ответственности, применяемых к иностранным гражданам, можно сделать вывод о

том, что в обеспечении режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации значительная роль отводится мерам государственного принуждения. Среди таких мер особое место занимают меры административного принуждения, что обусловлено, с одной стороны, их многочисленностью и упрощенным порядком применения, а с другой – широким кругом субъектов, обладающих полномочиями по их применению и широким кругом общественных отношений, в рамках которых данные меры применяются. Вместе с тем, исследование показало, что существующие пробелы в законодательной регламентации порождают многочисленные практические проблемы, связанные с нарушением прав человека на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях, включая исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблемы иностранных граждан и лиц без гражданства разные, поэтому права граждан других стран нуждаются как в политическом, так и в правовом регулировании. Конституционные правоотношения с участием иностранных граждан ничем не отличаются от правоотношений с участием российских граждан, но в некоторых моментах носят специфический характер. Поэтому в России нормы права, которые регулируют правовой режим иностранных граждан и лиц без гражданства могут быть общими для них и российских граждан, а могут быть специальными, сформированные только для иностранцев. Как особые субъекты административной ответственности иностранные граждане и лица без гражданства специально выделяются в главе 18 КоАП РФ.

Исследование вопросов административной ответственности иностранных граждан, проведенное в рамках выпускной квалификационной работы, позволило сформулировать следующие выводы.

Особенности административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства заключаются в следующем:

- привлекаемые к ответственности лица имеют гражданство иностранного государства или являются лицами без гражданства (лицами, не имеющими гражданства) и несут административную ответственность с момента своего въезда на территорию РФ;

- такие категории иностранных граждан, как консульские и дипломатические сотрудники, послы, поверенные, обладают дипломатическим иммунитетом и не могут быть привлечены к административной ответственности в России;

- к иностранным гражданам и лицам без гражданства как особой категории субъектов административной ответственности, применяются специальные виды мер принудительного характера, такие как депортация и административное выдворение за пределы РФ.

По итогам исследования актуальных проблем административной ответ-

ственности иностранных граждан и лиц без гражданства, выяснено, что внесение изменений и дополнений в КоАП РФ, установивших новые составы административных правонарушений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, требует дальнейшего осмысления актуальных вопросов применения норм административной ответственности.

На сегодняшний день имеется практическая необходимость законодательно расширить перечень административных наказаний за правонарушения, совершенные иностранными гражданами и лицами без гражданства, что даст возможность варьирования применением различных мер административных наказаний в зависимости от личности правонарушителя и обстоятельств правонарушения.

Также исследование показало, что необходима дальнейшая научная проработка темы проблем исполнения административного наказания в виде административного штрафа за правонарушения, совершенные иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации.

Несмотря на принимаемые меры, в настоящее время отсутствует единый подход к применению административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства совершивших правонарушения, из Российской Федерации, в связи с чем необходимо урегулировать процедуру применения выдворения за правонарушения, совершенные данными лицами.

Исследование мер административной ответственности, применяемые к иностранным гражданам показало, что таковые классифицируются по основаниям и непосредственной цели использования:

- 1) применяемые исключительно на не деликтной основе (административно-предупредительные меры, применяемые в силу государственных нужд; контрольно-предупредительные меры);
- 2) применяемые исключительно на деликтной основе (меры административного пресечения; административные наказания);
- 3) носящие смешанный характер (административно-восстановительные меры; процессуально-обеспечительные меры административного принужде-

ния).

Рассмотрение особенностей применения административного выдворения за пределы Российской Федерации к иностранным гражданам, позволило сделать следующие выводы.

Во-первых, согласно ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении, совершение которого влечет, в частности, административное выдворение за пределы Российской Федерации, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Практика показывает, что в полном объеме исследовать обстоятельства, подлежащие выяснению, а также доказательства, на основе которых устанавливаются наличие или отсутствие события административного правонарушения и виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, смягчающие и отягчающие обстоятельства. Сжатые сроки являются одной из основных причин возникновения и других проблем, связанных с нарушением прав на защиту, а также несвоевременным предоставлением переводчика, собиранием и исследованием доказательств, установлением личности лица, привлекаемого к административной ответственности, его семейного положения.

Следовательно, необходимо на законодательном уровне принять меры к тому, чтобы внести изменения в сроки рассмотрения указанной категории дел. Необеспечение права на защиту иностранного гражданина, лица без гражданства в связи с не предоставлением им права пользоваться услугами переводчика.

На стадии возбуждения дела об административном правонарушении автор предлагает задействовать институт административного расследования для установления личности иностранного гражданина или лица без гражданства, что позволит избежать проблем при последующей организации административного выдворения. Для этого в законе должна быть четко установлена возможность возбуждения дела об административном правонарушении и проведения административного расследования по факту его совершения, то есть в отношении неизвестного лица или субъекта, личность которого не установлена.

Поэтому автором предложено дополнить ч. 3 ст. 28.7 КоАП РФ формулировкой следующего содержания: «В случае если личность физического лица, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении, не установлена либо данное лицо не известно, об этом делается запись в определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования».

Во-вторых, на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении возникают проблемы вынесения немотивированных постановлений, в которых судьи в качестве дополнительного наказания указывают административное выдворение за пределы Российской Федерации, что сопровождает практику рассмотрения дел об административных правонарушениях на протяжении всего периода существования административного выдворения как меры административной ответственности.

Такая практика может способствовать снижению числа уклоняющихся, однако это целесообразно отразить в законе, дополнив ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ абз. 5 следующего содержания: «При назначении административного выдворения в виде контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации в постановлении по делу об административном правонарушении разъясняется срок, в течение которого иностранный гражданин или лицо без гражданства обязаны выехать из Российской Федерации в соответствии с частью 6 статьи 32.10 настоящего Кодекса».

В-третьих, основные элементы, составляющие правовую характеристику содержания иностранного гражданина или лица без гражданства в специальном учреждении, подведомственном органам внутренних дел, должны быть отражены в КоАП РФ, а ее детальная регламентация с установлением порядка содержания административно выдворяемых в специальных учреждениях (помещениях) должна содержаться в отдельном федеральном законе.

В-четвертых, имеется практическая необходимость определить в КоАП РФ конкретный срок содержания таких лиц и разрешить вопросы, касающиеся его продления, по аналогии со ст. 108, 109 Уголовно-процессуального кодекса

Российской Федерации. Так, нужно ограничить срок применения рассматриваемой меры – предельно допустимым сроком в два месяца. Этот срок согласуется с судебной практикой (хотя и не предусмотренной законом), в соответствии с которой судьи, назначая административное выдворение, в постановлении по делу иногда устанавливают предельный срок содержания в специальном учреждении в два месяца.

В-пятых, требует отдельного урегулирования в ст. 27.19 КоАП РФ такой процессуальной меры, как личный досмотр, хотя она осуществляется по прибытии их в специальное учреждение, что установлено в ст. 35.3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Эта мера несет в себе признаки меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, поскольку она осуществляется в рамках данного производства, что требует подчинения субъектов, ее проводящих, правилам, установленным в КоАП РФ, с составлением соответствующих процессуальных документов. Необходимо обозначить возможность проведения личного досмотра и досмотра вещей непосредственно в ст. 27.19 КоАП РФ с отсылкой к ст. 27.7 КоАП РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Венская конвенция о дипломатических сношениях от 19.04.1961 г. (ратифицирована Указом Президиума Верховного совета СССР 11.02.1964 с оговоркой и заявлением) // Ведомости ВС СССР. – 1964. – №18. – Ст. 221.

2 Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом № 1» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) (ратифицирована Федеральным законом от 30.03.198 г. № 54-ФЗ, с оговоркой и заявлениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

3 Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Заключена в г. Минске 22.01.1993 (вступила в силу 19.05.1994 г, для Российской Федерации 10.12.1994 г) (с изм. от 28.03.1997 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 17. – Ст. 1472.

4 Конституция Российской Федерации : принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 15. – Ст. 1691.

5 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 29.06.2015 г. № 190-ФЗ, от 30.12.2015 г. № 425-ФЗ, от 15.02.2016 г. № 18-ФЗ, от 05.04.2016 г. № 103-ФЗ, от 02.06.2016 г. № 169-ФЗ, от 23.06.2016 г. № 220-ФЗ, от 28.06.2016 г. № 223-ФЗ, от 03.07.2016 г. № 303-ФЗ, от 28.03.2017 г. № 39-ФЗ, от 01.05.2017 г. № 87-ФЗ, от 28.05.2017 г. № 101-ФЗ, от 28.05.2017 г. № 102-ФЗ, от 29.07.2017 г.

№ 223-ФЗ, от 29.07.2017 г. № 274-ФЗ, от 05.12.2017 г. № 380-ФЗ, от 28.12.2017 г. № 421-ФЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 13.04.2017 г. № 11-П) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 20.12.2017 г. № 402-ФЗ, от 20.12.2017 г. № 414-ФЗ, от 28.12.2017 г. № 437-ФЗ, от 29.12.2017 г. № 446-ФЗ, от 29.12.2017 г. № 452-ФЗ, от 29.12.2017 г. № 456-ФЗ, от 29.12.2017 г. № 464-ФЗ, от 31.12.2017 г. № 499-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 г. № 15-П, от 25.04.2011 г. № 6-П, от 17.01.2013 г. № 1-П, Федеральным законом от 28.12.2013 г. № 388-ФЗ, Постановлениями Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 г. № 4-П, от 08.04.2014 г. № 10-П, от 14.07.2015 г. № 20-П, от 17.02.2016 г. № 5-П, от 17.11.2016 г. № 25-П, от 23.05.2017 г. № 14-П, от 04.12.2017 г. № 35-П) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002 г. – № 1. – Ст. 1.

7 Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (в ред. Федеральных законов от 31.12.2017 г. № 498-ФЗ; от 22 декабря 2014 г. № 446-ФЗ; от 2.07.2013 г. № 185-ФЗ; от 30.12.2012 г. № 322-ФЗ; от 12.11.2012 г. № 186-ФЗ; от 01.03.2012 г. № 18-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

8 Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. Федеральных законов от 29.06.2015 № г. 155-ФЗ, от 13.07.2015 № г. 213-ФЗ, от 28.11.2015 № г. 343-ФЗ, от 14.12.2015 № г. 375-ФЗ, от 30.12.2015 № г. 438-ФЗ, от 06.07.2016 № г. 374-ФЗ, от 07.03.2017 № г. 28-ФЗ, от 17.04.2017 № г. 78-ФЗ, от 07.06.2017 № г. 111-ФЗ, от 01.07.2017 № г. 131-ФЗ, от 29.07.2017 № г. 270-ФЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № г. 2-П, от 12.03.2015 № г. 4-П, от 20.10.2016 № г. 20-П) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

9 Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 30.12.2015 № г. 465-ФЗ, от 30.12.2015 № г. 466-ФЗ, от 01.05.2016 № г. 129-ФЗ, от 03.07.2016 № г. 305-ФЗ, от 07.03.2017 № г. 28-ФЗ, от 17.04.2017 № г. 77-ФЗ, от 07.06.2017 № г. 111-ФЗ, от 29.07.2017 № г. 216-ФЗ, от 29.07.2017 № г. 243-ФЗ, от 05.12.2017 № г. 393-ФЗ, от 31.12.2017 № г. 493-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

10 Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 14.11.2017) «Об исполнительном производстве» (в ред. Федеральных законов от 03.07.2016 № г. 326-ФЗ, от 03.07.2016 № г. 360-ФЗ, от 28.12.2016 № г. 492-ФЗ, от 28.05.2017 № г. 101-ФЗ, от 18.07.2017 № г. 176-ФЗ, от 26.07.2017 № г. 190-ФЗ, от 14.11.2017 № г. 321-ФЗ, от 05.12.2017 № г. 382-ФЗ, от 31.12.2017 № г. 486-ФЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 10.03.2016 № г. 7-П) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 41. – Ст. 4849.

11 Федеральный закон от 08 июня 2015 г. № 143-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 21 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 24. – Ст. 3370.

12 Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 490-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 1. – Ст. 31.

13 Федеральный закон от 07 июня 2017 г. № 111-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 24. – Ст. 3480.

14 Постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на кото-

рые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» (в ред. Постановления Правительства РФ от 14.0.2006 г. № 425) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 41. – Ст. 3995.

15 Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 30.12.2014 г. № 1610, от 17.06.2016 г. № 554)) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 2 (часть I). – Ст. 130.

II Специальная литература

16 Абрамов, М.А. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: понятие и направления совершенствования его осуществления / М.А. Абрамов // Закон и право. – 2010. – № 4. – С. 64 - 66.

17 Агапов, А.Б. Административное право : учебник / А.Б. Агапов. – М. : Юрайт, 2016. – 546 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, Р.А. Брунер // Современное право. – 2015. – № 10. – С. 30 - 33.

19 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 и процесс. – 2016. – № 11. – С. 41 - 45.

20 Глущенко, П.П. Административное право. Краткий курс / П.П. Глущенко, Н.Н. Жильский. – СПб. : Питер, 2014. – 249 с.

21 Гумеров, Т. А. Административное право: краткий курс лекций / Т.А.

Гумеров. – Казань : Магариф-Вақыт, 2014. – 258 с.

22 Жеребцов, А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный) / А.Н. Жеребцов, А.О. Облезова, А.В. Семенова. – М. : Консультант Плюс, 2016. – 463 с.

23 Звоненко, Д.П. Административное право / Д.П. Звоненко, А.Ю. Малумаов. – М. : Филин, 2016. – 596 с.

24 Зубова, Е.Г. Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е.Г. Зубова. – Саратов, 2017. – 37 с.

25 Зубова, Е.Г. Нормативное основание производства по применению мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства / Е.Г. Зубова // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 3. – С. 186 - 190.

26 Зубова, Е.Г. Понятие помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации / Е.Г. Зубова // Социально-гуманитарный Вестник Юга России. – Краснодар : АНО «ЦСПИ Премьер». – 2013. – № 12. – С. 138 - 144.

27 Катаева, О.В. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации : автореф дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.В. Катаева. – Воронеж, 2007. – 31 с.

28 Кирин, А.В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания / А.В. Кирин // Административное право и процесс. – 2011. – № 9. – С. 54 – 55.

29 Козлов, Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов. – М. : Юристъ, 2013. – 604 с.

30 Конин, Н.М. Административное право : учебник / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. – М. : Юрайт, 2015. – 415 с.

31 Коновалов, А.Н. Особенности применения административной ответственности за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации / А.Н. Коновалов // Актуальные проблемы российского права и законодательства: сб. материалов IX всерос. научно-практ. конф. студентов, аспирантов, молодых ученых / сост. Е.В. Василенко. – 2016. – С. 314.

32 Кочеткова, Н.Д. К вопросу об административно-правовой ответственности за нарушение миграционного законодательства в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации / Н.Д. Кочеткова // Наука и практика. – 2016. – № 4 (69). – С. 51 – 53.

33 Лесников, Г.Ю. К вопросу о совершенствовании государственной системы профилактики правонарушений / Г.Ю. Лесников, А.Г. Сандугей. – М. : ВНИИ МВД России, 2014. – 214 с.

34 МВД предлагает ввести наказание за незаконное трудоустройство иностранцев в России [Электронный ресурс] // ТАСС О: офиц. сайт. – Режим доступа : <http://tass.ru/obschestvo/4517829>. – 15.12.2017.

35 Морозов, Ю.В. Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ / Ю.В. Морозов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2016. – № 5 (55). – С. 79 – 87.

36 Никулин, М.И. Административная политика предупреждения деликтов: проблемы, перспективы / М.И. Никулин, И.Н. Сивкова. – Хабаровск : ДВЮИ МВД России, 2017. – 303 с.

37 Новости прокуратуры [Электронный ресурс] // Прокуратура Амурской области : офиц. сайт. – Режим доступа : <https://www.prokamur.ru>. – 20.01.2018.

38 Обзор изменений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

39 Озеров, И.Н. Современные проблемы исполнения административного

наказания в виде административного штрафа за правонарушения в сфере миграции / И.Н. Озеров, А.В. Карагодин, И.А. Ряпухина, О.В. Катаева // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 8 (51). – С. 108 - 123.

40 Панкова, О.В. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: вопросы правоприменения / О.В. Панкова // Судья. – 2015. – № 11. – С. 21 – 25.

41 Побежимова, Н.И. Административное право и международное право: нетипичные правовые конструкции / Н.И. Побежимова, О.Н. Шерстобоев // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 8 – 12.

42 Потапенкова, И.В. Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях, субъектами которых являются иностранные граждане и лица без гражданства / И.В. Потапенкова // Миграционное право. – 2016. – № 12. – С. 19 – 21.

43 Прусакова, М. Г. Административная ответственность за правонарушения иностранных граждан и лиц без гражданства / М.Г. Прусакова // Бизнес в законе. – 2013. – № 1. – С. 305 – 308.

44 Рыжкова, А.Н. К вопросу об административной ответственности за незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации / А.Н. Рыжова // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 1039.

45 Савина, С.Н. Комментарий к Федеральному закону от 30.12.2015 г. № 466-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 17 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» / С.Н. Савина // Нормативные акты для бухгалтера. – 2016. – № 3. – С. 69.

46 Симонова, Е. Основные направления совершенствования административного законодательства Российской Федерации в области предупреждения административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства / Е. Симонова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2013. – № 11. – С. 36 – 39.

47 Статистика ГУВМ МВД РФ за 2016 год : сводка по миграционной ситуации [Электронный ресурс] // ГУВМ МВД РФ : офиц. сайт. – Режим доступа : <http://yamigrant.ru/svodka-po-migratsionnoj-situatsii-v-rossii-za-2016-god.html>. – 22.01.2018.

48 Степанов, А.В. Отдельные аспекты уголовной и административной ответственности за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации / А.В. Степанов // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2015. – № 2 (30). – С. 15.

49 Трофимова, Г.А. Конституционно-правовая ответственность физических лиц с особым статусом пребывания на территории РФ / Г.А. Трофимова // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 11. – С. 892 - 896.

50 Трунцевский, Ю.В. Основные направления профилактической работы по реализации региональных программ предупреждения правонарушений / Ю.В. Трунцевский, А.А. Шугаев, А.В. Жданов. – М. : Век, 2016. – 256 с.

51 Управление Федеральной службы судебных приставов (ФССП) Московской области [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – Режим доступа : <http://r50.fssprus.ru>. – 20.12.2017.

52 Фиалковская, И.Д. Ответственность за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ / И.Д. Фиалковская, Е.Г. Софронова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – № 1. – С. 201 - 205.

53 Центр для содержания иностранных граждан (ЦСИГ ГУВД) по Санкт-Петербургу и Ленинградской [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – Режим доступа : <http://ufms.spb.ru/centr-soderzhaniya-migrantov-za-kolyuchej-provolokoj>. – 16.12.2017.

54 Шамрай, Е. Кто приглашает, тот и депортирует. Какие последствия грозят мигранту в случае выдворения из России / Е. Шамрай // Юрист спешит на помощь. – 2015. – № 10. – С. 16 – 17.

55 Юдахина, Е.М. Комментарий к Федеральному закону от 08.03.2015 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона «О право-

вом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» / Е.М. Юдахина // Нормативные акты для бухгалтера. – 2015. – № 9. – С. 50 – 51.

III Материалы правоприменительной практики

56 Постановление Благовещенского городского суда Амурской области по делу об административном правонарушении по делу № 5-75/2018 (5-1750/2017) [Электронный ресурс] // Росправосудие : офиц. сайт. – Режим доступа : <https://rospravosudie.com/court-leninskij-rajonnyj-sud-g-nizhnij-novgorod-nizhegorodskaya-oblast-s/act-580296424>. – 15.01.2018.

57 Решение Благовещенского городского суда Амурской области от 29.09.2017 г. по делу №7-12945/2017 [Электронный ресурс] // Благовещенский городской суд Амурской области : офиц. сайт. – Режим доступа : <http://blag-gs.amr.sudrf.ru>. – 15.01.2018.

58 Постановление мирового судьи судебного участка № 130 г. Благовещенск Амурской области по административному материалу на гр. Адодина С.В. [Электронный ресурс] // Росправосудие : офиц. сайт. – Режим доступа : <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-190-pavlovskogo-rajona-s/act-241057501>. – 15.12.2017.