

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

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

И. о. зам. зав. кафедрой

Т. Ю. Ныркова

« 10 » 06 2024 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Меры административного принуждения, применимые к иностранным гражданам, нарушающим миграционное законодательство РФ

Исполнитель

студент группы 021-об2

10.06.2024
(подпись, дата)

В. А. Гусейнова

Руководитель

доцент, канд. юрид. наук

10.06.24
(подпись, дата)

А. Р. Галоян

Нормоконтроль

10.06.2024
(подпись, дата)

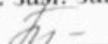
Н. С. Архипова

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

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

И. о. зам. зав. кафедрой

 Т. Ю. Ныркова
«11» 10 _____ 2023 г.

ЗАДАНИЕ

К выпускной квалификационной работе студента Гусейновой Валерии Амильевны:

1. Тема выпускной квалификационной работы: Меры административного принуждения, применимые к иностранным гражданам, нарушающим миграционное законодательство РФ (утверждена приказом от 03.04.2024 № 890-уч).
2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 10.06.2024.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации.
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): общая характеристика миграционной политики в РФ, понятие и система мер административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам, сравнительный анализ депортации, административного выдворения и реадмиссии как мер административного принуждения, правовые и организационные проблемы реализации мер административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам и пути их решения.
5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет
6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет
7. Дата выдачи задания: 11.10.2023.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Галоян Арпеник Ремиковна, доцент, канд. юрид. наук
(фамилия, имя, отчество, ученая степень, звание)

Задание принял к исполнению (дата): 11.10.2023.

(подпись студента)



РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 69 с., 3 приложения, 69 источников.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА, МИГРАЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, МИГРАНТ, БЕЖЕНЕЦ, МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЫДВОРЕНИЕ, ДЕПОРТАЦИЯ, РЕАДМИССИЯ, ИНОСТРАННЫЙ ГРАЖДАНИН, ЛИЦО БЕЗ ГРАЖДАНСТВА (АПАТРИД)

Цель исследования состоит в изучении существующих в российском законодательстве государственно-правовых мер административного принуждения, применяемых к иностранным лицам, нарушающим миграционное законодательство и выработке предложений по совершенствованию имеющегося механизма мер административного принуждения в исследуемой сфере.

В рамках исследуемой темы выпускной квалификационной работы были предложены изменения по совершенствованию нормативной базы по вопросам назначения и исполнения мер административного принуждения к лицам, не имеющих статуса гражданина РФ.

Выводы и теоретические положения, содержащиеся в работе, могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях по вопросам установления и применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Предложения по совершенствованию российского законодательства в вопросах применения, назначения и исполнения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, носят практический характер, и могут быть приняты во внимание в нормотворческой деятельности, а также в правоприменительной практике.

Апробация отдельных результатов выпускной квалификационной работы была осуществлена на студенческой научно-практической конференции юридического факультета, проходившей в марте 2024 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Меры административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам как способ обеспечения миграционной политики государства	12
1.1 Общая характеристика миграционной политики в РФ	12
1.2 Понятие и система мер административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам	33
2 Специфика реализации мер административного принуждения к иностранным гражданам	43
2.1 Сравнительный анализ депортации, административного выдворения и реадмиссии как мер административного принуждения	43
2.2 Правовые и организационные проблемы реализации мер административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам и пути их решения	48
Заключение	55
Библиографический список	60
Приложение А. Постановление по делу об административном правонарушении	70
Приложение Б. Постановление по делу об административном правонарушении	78
Приложение В. Решение суда	85

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

Внутренняя миграция – передвижение людей из одного региона страны в другой с целью или намерением поиска нового места жительства;

Внешняя (международная) миграция – перемещение лиц, покидающих страну происхождения или страну обычного проживания с целью постоянного или временного проживания в другой стране;

Страна происхождения – страна, которая служит источником миграционных потоком (законных или незаконных);

Страна назначения – страна, являющаяся местом назначения для миграционных потоков (законных или незаконных)¹;

ГУМВ МВД РФ – Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации;

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации;

КоАП РФ – Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации;

МВД РФ – Министерство внутренних дел Российской Федерации;

МИД РФ – Министерство иностранных дел Российской Федерации;

СНГ – Содружество Независимых Государств;

СССР – Союз Советских Социалистических Республик;

УВМ УМВД России по Амурской области – Управление по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел России по Амурской области;

ФЗ – Федеральный закон;

ФКЗ – Федеральный конституционный закон;

ФМС России – Федеральная миграционная служба России;

ФСБ РФ – Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

¹ Справочник по терминологии в области миграции (русско-английский): официальный сайт МОМ ООН миграция Российской Федерации // [Электронный ресурс]. URL: <https://russia.iom.int/ru/resources/spravochnik-po-terminologii-v-oblasti-migracii-russko-angliyskiy-2011> (дата обращения : 01.04.2024).

ВВЕДЕНИЕ

Территориальная мобильность представляет собой процесс перехода мигрантов на территорию другого государства с целью реализовать себя в труде. Территориальная мобильность может проявляться как внутри страны (внутренняя (международная) миграция), так и между странами (внешняя миграция). Она обуславливается несколькими факторами, включающими исторические тенденции, экономическое развитие, социокультурные особенности и политические изменения. Посредством привлечения и разрешения на пребывание в Россию могут быть реализованы основные направления политики государства, которые направлены на повышение демографического уровня населения, при котором в стране будет снижаться демографическое давление, борьбу с безработицей, при которой мигранты могут способствовать снижению роста безработицы посредством привлечения их на работы, которые не востребованы со стороны постоянного населения, и на повышение уровня культуры посредством межкультурного взаимодействия и др.

Вопросы по осуществлению данных направлений миграционной политики возложены на Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ГУМВ МВД РФ). Основными задачами данного органа являются: выработка и реализация государственной политики в сфере миграции, а также координация деятельности других федеральных органов исполнительной власти в сфере миграционного контроля.

В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституцией Российской Федерации, сфера миграции является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поэтому территориальные органы исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации ежегодно определяют потребность в привлечении иностранных представителей и определяют их эффективность. На примере Амурской области, работодатели привлекают, в качестве дополнительной рабочей силы, мигрантов для реализации инвестиционных и инфраструктурных проектов. Для строительства

Амурского газохимического комплекса в городе Благовещенск было необходимо привлечение дополнительной рабочей силы. Для прибывших в поисках работы мигрантов данный инфраструктурный проект оказал некую поддержку для их дальнейшего устройства на территории города Благовещенска.

Однако, необходимо отметить, что не все функции государства, которые были нами вышеперечисленные, могут реализовываться в полной мере. Это связано, прежде всего, с постоянными изменениями в динамике и структуре миграционных потоков. Даже с учетом роста открытости российского общества на осуществление въезда на территорию Российской Федерации (далее – РФ), все больше мигрантов осуществляют свое право на въезд нелегально. Сопровождается это, прежде всего, тем, что существует возможность реализовывать свои противоправные действия на территории другого государства, где, вероятнее всего, законодательство данного государства предусматривает или мягкий вид наказания, или полное отсутствие состава правонарушения за совершенные мигрантом противоправные деяния.

Нелегальная миграция подразумевает процесс перехода иностранного гражданина или лица без гражданства на территорию другого государства (страны назначения) с нарушением правил въезда или выезда через государственную границу данного государства, а равно нарушение правил пребывания на территории данного государства (страны назначения).

подавляющее большинство мигрантов пребывают на территории страны назначения в целях нелегального трудоустройства. Сопровождается это, прежде всего, тем, что рынки труда с охотой принимают в качестве рабочей силы данных лиц, так как не требуется официального трудового заключения в целях обойти трудовое законодательство.

По данным ГУМВ МВД РФ за январь по декабрь 2023 года из общего числа иностранных граждан и лиц без гражданства, поставленных на миграционный учет по месту пребывания, более 42,4 % граждан преследовали рабочие цели. Однако лишь половина иностранных граждан и лиц без гражданства (23,6 %) обращались в МВД РФ по выдаче разрешения на работу, а по оформлению и выдаче

патента обратилось всего 3,6 %². Динамика миграционных процессов по Амурской области за январь – март 2024 года, по данным Управления по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел России по Амурской области (далее – УВМ УМВД России по Амурской области), составило 35547 иностранных граждан, поставленных на миграционный учет. Из общего числа, поставленных на учет иностранных граждан, всего 1445 иностранных граждан (4 %) обращались в УВМ УМВД России Амурской области по выдаче разрешения на работу, а по оформлению и выдаче патента всего 14203 (39,9 %)³.

Незаконная миграция является угрозой национальной безопасности и может привести к таким проблемам, как: развитие теневой экономики, рост нелегальной занятости иностранной рабочей силы, вытеснение постоянного населения от рабочих мест, появление социальных напряжений и ассимиляционных проблем, международных конфликтов и т.д.

По данным ГУМВ МВД РФ, количество административных протоколов, составленных по выявленным фактам нарушений миграционного законодательства за январь по апрель 2024 года, возросло на 3,4 % (490 тыс.) больше, чем за аналогичный период 2023 года (474 тыс.). Выдворено за пределы Российской Федерации около 22 тыс. иностранных граждан, что почти в 2 раза превышает результат работы за первый квартал 2023 года (12 тыс.). На основании решений органов внутренних дел не разрешен въезд в Российскую Федерацию около 79 тыс. (по состоянию на 2023 год аналогичного периода было составлено аналогичных решений в отношении 55 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства)⁴.

² Статистические сведения по миграционной ситуации. Результаты деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за январь-декабрь 2023 года : официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации // [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/> (дата обращения : 01.04.2024).

³ Статистические сведения по миграционной ситуации. Результаты деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по Амурской области за январь-март 2024 года : официальный сайт Управления МВД России по Амурской области // [Электронный ресурс]. URL: https://28.xn--b1aew.xn--p1ai/Struktura_UMVD_Rossii_po_Amurskoj_oblast/ (дата обращения : 01.04.2024).

⁴ Статистические сведения по миграционной ситуации. Аналитическая справка о результатах деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за январь-апрель 2024 года : официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации // [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/> (дата обращения : 30.05.2024).

По данным за январь по март 2024 года, в Амурской области было составлено 824 административных протоколов, составленных по выявленным фактам нарушений миграционного законодательства по сравнению с 2023 годом (600 административных протоколов). Выдворено за пределы Российской Федерации 82 иностранных гражданина, на основании решений органов внутренних дел не разрешен въезд в Российскую Федерацию 181 иностранном гражданам⁵.

В целях обеспечения миграционной безопасности, государству необходимо разрабатывать целенаправленную миграционную политику посредством применения мер принуждения от противоправных действий иностранных граждан и лиц без гражданства. Некоторые исследователи также ссылаются на необходимость создания и дальнейшего применения цифровых технологий правового регулирования в целях контроля за прибывшими и проживающими на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства⁶.

Законодатель предусмотрел механизм реагирования на иностранных нарушителей законов в целях сохранения безопасности населения от угрозы незаконной миграции. Посредством законодательного закрепления, были определены меры административного принуждения, такие как: административное выдворение, реадмиссия и депортация. Однако, на практике существует множество проблем в применении и исполнении данных мер принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Это, прежде всего, связано с нарушением прав выдворяемых лиц. Существуют, также, проблемы по осуществлению выдворения, особенно это касается лиц без гражданства в связи с отсутствием определения их гражданства страны.

Изложенное выше подтверждает актуальность темы бакалаврской работы тем, что существенный поток мигрантов влияет на все сферы жизни общества страны пребывания. В целях сохранения безопасности страны возникает

⁵ Статистические сведения по миграционной ситуации. Результаты деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по Амурской области за январь-март 2024 года : официальный сайт Управления МВД России по Амурской области // [Электронный ресурс]. URL: https://28.xn--b1aew.xn--p1ai/Struktura_UMVD_Rossii_po_Amurskoj_oblast/ (дата обращения : 01.04.2024).

⁶ Харламов С. О. Глобальные демографические проблемы современности: миграция и миграционная политика. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2022. С. 48.

необходимость в совершенствовании административно-юрисдикционного вопроса реагирования миграционного потока путем применения мер административного принуждения с внесенными поправками в законодательство, определяющих порядок, назначение и исполнение данных мер.

Новизна данной работы заключается по внесению предложений по совершенствованию национального законодательства в вопросах применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства посредством проведения анализа и сравнения мер административного принуждения.

Цель исследования состоит в изучении существующих в российском законодательстве государственно-правовых мер административного принуждения, применяемых к иностранным лицам, нарушающим миграционное законодательство и выработке предложений по совершенствованию имеющегося механизма мер административного принуждения в исследуемой сфере.

Цель исследования будет достигнута путем определения и, в дальнейшем, решения задач. Задачами данной бакалаврской работы являются:

- рассмотреть историю становления и развития миграционной политики России с эпохи Петра I и ее современное состояние;
- рассмотреть нормативно-правовую базу миграционной политики, выявить проблемы и перспективы государственного регулирования миграционной политики;
- определить роль, место и виды применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства как способа обеспечения миграционной политики;
- провести анализ и сравнение мер административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства, дать их общую характеристику;
- выявить проблемы и пути решения в вопросах назначения и исполнения мер административного принуждения.

Современное состояние научной проблемы определена тем, что вопрос привлечения иностранных лиц и лиц без гражданства непрерывно обсуждается у ученых-юристов. Ими были рассмотрены вопросы применения отдельно взятых мер административного принуждения в целях выявить частные проблемы, в зависимости от вида меры административного принуждения, осуществления и применения конкретно одной меры административного принуждения. В частности, данная проблема обсуждалась в диссертационной работе С. Ю. Русановой и Е. В. Жураховым⁷.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствует диссертационные работы, объектом исследования которых являлось бы назначение такой меры административного принуждения как административное выдворение по отношению к лицам без гражданства. Данная проблема была кратко проанализирована в диссертационной работе Р. П. Умеровой⁸.

Проблема материально-правового регулирования всех мер административного принуждения обсуждалась в диссертационной работе Ю. П. Галдзицкой⁹.

Проблемы применения и реализации мер административного принуждения к иностранным лицам и лицам без гражданства исследовалась в диссертационной работе Л. В. Шадринной¹⁰, однако исследование было проведено в отношении двух мер административного принуждения без определения сравнительной характеристики каждой из мер.

Практическая значимость темы определяется актуальностью и новизной поднятых в ней проблем и предлагаемых для их устранения решений. Выводы и теоретические положения, содержащиеся в работе, могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях по вопросам установления и применения

⁷ Русанова С. Ю. Проблемы административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 32. С. 134.

⁸ Умерова Р. И. Проблемы административного выдворения за пределы Российской Федерации, как меры административной ответственности за нарушение миграционного законодательства // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 41. С. 257.

⁹ Галдзицкая Ю. П. Миграционная политика РФ: понятие, формирование и развитие под воздействием административного и административно-процессуального законодательства // Общественный журнал. 2024. № 1. С. 21.

¹⁰ Шадринная Л. В. Проблемы реализации принудительных мер высылки иностранных граждан за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации // Актуальные вопросы теории и практики применения административного, административно-деликтного и административно-процессуального законодательства в правоохранительной деятельности. 2023. С. 106.

мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Предложения по совершенствованию российского законодательства в вопросах применения, назначения и исполнения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства, носят практический характер, и могут быть приняты во внимание в нормотворческой деятельности, а также в правоприменительной практике.

Правовыми основаниями разработки темы являлись Конституция Российской Федерации, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о реадмиссии от 15 апреля 2013 г., Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ, Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и ряд других нормативных правовых актов по состоянию на 2024 год.

Теоретической основой исследования стали диссертационные и научные работы Н. И. Аблякимовой, А. Б. Аврутина., Е. В. Бабошиной, Л. В. Борисенко, Ю. П. Галдзицкой, Е. А. Горбуновой, А. Н. Жеребцова, И. С. Иксанова, И. В. Карлова, О. В. Катаевой, М. В. Константинова, М. С. Медяник, А. А. Панфилова, С. Ю. Русановой, О. А. Сазоновой, А. В. Степанова, А. В. Терентьевой, С. В. Тельпук, К. В. Тулаевой и др.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух разделов, четырех подразделов, заключения, библиографического списка и приложений.

1 МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДДАНАМ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Исторически сложилось, что такой процесс, как миграция, имеет ключевое значение для развития государства и установления отношений с другими государствами в целом. Начиная с древности, люди мигрировали в поисках пищи и безопасности, постепенно объединяясь в отдельные общности и племена. В целях создания благоприятных условий жизни, людям были необходимы: внутреннее регулирование организации общества с помощью создания нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в обществе, формирование институтов управления обществом и создания основных структур и органов, которые бы осуществляли контроль за соблюдением этим же обществом принятых законов. Данные цели стали предпосылками возникновения государства.

В период становления империй, такие как: Римская, Монгольская и Османская Империи, непосредственно использовалась миграция для расширения политических влияний и утверждения политической власти.

Целью расширения политических влияний имела место и в эпоху правления Петра I. В этот период наступило начало надзора за регулированием миграционной политики внутри Российской Империи. Петр I приглашал людей из других стран на работу на службу в России, хотя это были единичные случаи, а не массовые приезды. Миграционная политика, в то время, была сосредоточена на социологических и культурных аспектах, а также на различиях между русскими и иностранными народами, которые были приемлемыми обществами и выражались в формальностях.

Массовый приток мигрантов на территорию России способствовал появлению определенных проблем по регулированию миграционных процессов, которые остаются актуальными и в настоящее время, а именно, наличествует проблема отсутствия всеобъемлющего контроля за въездом и пребыванием иностранных граждан на территории государства, а также, существенной проблемой стало привлечение мигрантов работодателями, которые нанимались для

осуществления работ на промышленных и сельскохозяйственных секторах данных работодателей в качестве дешевой рабочей силы, тем самым, давая возможность этим же работодателям извлечь с этого прибыль за счет снижения себестоимости производимой продукции.

В период правления Александра III вышеперечисленные вопросы являлись одними из основных направлений миграционной политики.

Дискуссионными оставались вопросы регламентирования ведомственных структур по вопросам миграции, законодательного закрепления процессов въезда на территорию иностранных граждан, а также их дальнейшее пребывание и проживание.

В августе 1880 года на Департамент полиции, по рекомендации генерала Лорис-Меликова, возлагались обязанности по контролю миграционного потока, посредством осуществления контроля и регистрации, прибывших на территорию государства мигрантов. Все иностранные граждане обязаны были регистрироваться в Департаменте и предоставлять информацию о своем месте проживания и роде деятельности. Помимо этого, на Департамент возлагалась обязанность по осуществлению полицейского надзора за мигрантами, особенно за теми, кто прибыл из других стран или из приграничных регионов.

Для нарушителей миграционного законодательства того периода начала осуществляться процедура выдворения посредством вынесения решения о высылке, которые принимались губернаторами и другими местными административными властями. Сопровождением выдворяемого до границы государства занималась Жандармерия (Корпус жандармов).

Открытость миграции сохранялась и при условии правового регламентирования вопросов контроля за мигрантами, однако, в силу огромного роста иностранных граждан, это приводило к появлению проблемы малоземелья в центральной части России. Возникла необходимость осуществления переселенческой политики. Данная проблема легла в основу направления политики Николая II.

Выработанная политика переселения являлась предпосылкой закрепления на законодательном уровне ограничительных и репрессивных мер, применяемых к незаконным мигрантам в силу издания Паспортного устава 1894 года.

С учетом достаточно сложившейся системы концептуальных взглядов на миграционные процессы, реформы Александра III и Николая II не привели к созданию и принятию «общемиграционного» закона, который бы решал вопрос с нежелательной миграцией.

В ходе осуществления дореволюционной миграционной политики был разработан комплексный подход к управлению миграционными процессами, включающий как стимулирующие (предоставление льгот), так и репрессивные меры (осуществление паспортного контроля за прибывшими мигрантами, надзора за мигрантами на территории страны назначения), которые были направлены на поддержание социальной и политической стабильности в стране.

Тем не менее, нарастающие революционные процессы и начало Первой мировой войны (1914-1918 гг.) практически разрушили упорядоченную структуру миграционной политики. Вопросы по регулированию миграционных процессов поднимались у власти только в послевоенное время.

Миграционная политика 30-х годов двадцатого века ориентировалась на упразднение национальных образований посредством применения мер принуждения, как депортация. Депортация могла осуществляться посредством репрессивных методов, которые предполагали самостоятельное переселение целого этноса в другой географический регион России, а также посредством применения насильственных методов.

Исходя из всего вышесказанного можно сделать вывод, что регулирование вопросов миграции осуществлялись только внутри государства. Внешняя миграция вплоть до 1980-х годов практически прекратилась, поэтому система контроля въезда и выезда иностранных граждан особо не осуществлялась. Тем не менее, внутренне-миграционные мероприятия для многих людей являлись самыми суровыми, начиная с установления строго контроля за местом проживания данных лиц, что делало их более уязвимыми перед репрессивными мерами,

вплоть до массовых депортаций под предлогом «национальной безопасности» или «классовой борьбы».

Миграционная политика претерпела значительные изменения в период перестройки (1985-1991 гг.) и распада Союза Советских Социалистических Республик (далее – СССР) (1991 г.). В результате реформ, проводившихся в данные периоды, миграционные ограничения снимались. Были упразднены препятствия для выезда и въезда на территорию государства. Репрессивные меры постепенно снимались. Приоритетными целями политики, на тот период времени, являлось налаживание отношений с другими странами, особенно со странами СНГ и Балтии.

Однако, в силу наличия опыта регулирования внутренней миграции, и полного отсутствия управления внешних миграционных процессов, как со стороны нормативного-правового регулирования, так и со стороны организационного регулирования, реформы и направления не учитывали множество связанных с этим последствий. Одним из последствий являлся рост осуществления прибывшими иностранцами незаконной деятельности на территории СССР.

Была выражена необходимость в разработке новой политики государства по регулированию миграционных процессов. Первыми попытками по становлению новой миграционной политики, на тот период времени, проявлялись в разработке новой программы «О республиканской долговременной программе "Миграция"», разработанная и утверждённая Правительством Российской Федерации от 18 мая 1992 года № 327, которая предусматривала основные направления миграционной политики, такие как регулирование внешними потоками миграции посредством осуществления сотрудничества с международными организациями в области миграции населения, а также создание системы регулирования въезда и выезда мигрантов на территорию России¹¹.

Основным правомочным структурным органом, в основу которого легло осуществление всех приоритетных направлений миграционной политики России,

¹¹ Постановление Правительства РФ от 18.05.1992 № 327 «О Республиканской долговременной программе "Миграция"» // Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

являлась Федеральная миграционная служба Российской Федерации (далее – ФМС РФ), созданная в 1992 году на основании Указа Президента Российской Федерации «О Федеральной миграционной службе России» от 14 июня 1992 года № 626¹², основными задачами которой, на тот момент времени, являлись регулирование вопросов внешней миграции, которые касались регулирования внешней трудовой миграцией, осуществления приема вынужденных переселенцев и беженцев в целях минимизации роста нелегально прибывших мигрантов.

Однако неразрешенным вопросом оставался контроль за внутренней миграцией. В стране требовалось совершенствование национального законодательства и структур регулирования миграции. На основании Указа Президента Российской Федерации «О Федеральной миграционной программе» от 9 августа 1994 года № 881 определялся миграционный поток, как незаконная миграция, в которой были указаны субъекты незаконной миграции, основные направления миграционной политики борьбы с незаконной миграцией и определены контролируемые структуры. В данном акте определялась обязанность по контролю за внутренними миграционными потоками на территориальные органы ФМС России¹³. Тем не менее, сохранялась необходимость в установлении на законодательном уровне способов противодействия незаконной внутренней миграцией.

Целостной системы мер административного принуждения за нарушение миграционного законодательства, на период становления РФ, разработана не была в силу отсутствия нормативно-правового акта, определяющего правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства. Лишь спустя 3 года законодателем была введена мера реагирования на противоправные, так и не противоправные действия иностранцев, которая выражалась в неразрешении въезда на территорию РФ и в нежелательном проживании или пребывании иностранного гражданина или лица без гражданства на территории РФ¹⁴.

¹² Указ Президента РФ от 14.06.1992 № 626 (ред. от 09.08.2000) «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1442.

¹³ Указ Президента РФ от 09.08.1994 № 881 «О Федеральной миграционной программе» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 18. Ст. 2065.

¹⁴ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

В целях регулирования порядка по принятию решений о нежелательности проживания (пребывания) и неразрешении въезда на территории РФ, в соответствии с нормами международного права, которые определяют основные права иностранных граждан и лиц без гражданства, был принят на законодательном уровне РФ Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ, который определял основные права и обязанности иностранцев, а также, в главах VI и VI.1 этого ФЗ (данная глава была введена в основной ФЗ только в 2014 году) были определены основные меры принуждения к нарушающим законодательство Российской Федерации¹⁵.

Для устранения теневой миграции государству было необходимо заключать международные договоры, например, в 1998 году Правительство Российской Федерации заключило Соглашение с Правительствами государств-участников Содружества Независимых Государств¹⁶.

В вышеизложенных законах указаны лишь общие положения о мерах принуждения. Более детальное определение, касательно административного выдворения, содержится в принятом 30 декабря 2001 года Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ).

Осуществление плановой политики по привлечению иностранцев происходило в условиях существовавших военных конфликтов и неблагоприятных политических обстановках стран их происхождения. Однако, прибывали они с целью получения помощи от государства в получении убежища. Такими лицами считались беженцы или вынужденные мигранты. Тем не менее, данным лицам предоставлялись рабочие места для поддержки производственных предприятий. В целях смягчения остроты адаптации данных лиц, был принят Президентом Российской Федерации Указ от 9 августа 1994 года № 881 «О Федеральной миграционной программе».

¹⁵ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

¹⁶ Соглашение Правительств государств-участников стран СНГ от 06.03.1998 «О порядке взаимного исполнения решений арбитражных, хозяйственных и экономических судов на территориях государств - участников Содружества» // Вестник ВАС РФ. 1999. № 3.

Однако, существовавшая открытость на пребывание иностранцев в Россию, создавало условия для притока огромных масс людей в силу плохо реализуемых, на тот момент времени, функций контроля за въездом и выездом мигрантов, что относительно сказывалось на рост криминальной обстановки в стране.

Помимо этого, создавались условия для осуществления незаконной трудовой деятельности (например, осуществление иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности без обращения за получением разрешения на работу или патента), что приводило к сокращению денежных выплат в бюджет России, тем самым, что создавались дополнительные финансовые расходы на государственные службы.

Плохо функционирующий контроль за прибывшими нелегально трудовыми мигрантами затруднял управление миграционной политикой, так как регистрация, в отношении вышеуказанных лиц, усложняло планирование и реализацию социальных и экономических программ.

Государству в целях регулирования миграционных процессов и обеспечения законодательства необходимо выработать комплексные меры по борьбе с незаконной миграцией.

Теоретический анализ отечественного опыта становления миграционной политики предполагает переосмыслить все принятые решения, нормативно-правовые акты, проведенные реформы по вопросам регулирования миграционных потоков, с целью создания совершенной, новой миграционной политики.

Распад социалистического устройства государства ознаменовал совершенно новый этап в развитии миграционной политики России. Ранее существовавшие проблемы, складывающиеся в вплоть до начала нового века, связывающиеся с угрозой безопасности страны, не давали реализовывать в полной мере управление миграцией. Требовалась либерализация миграционного законодательства.

Для решения возникшей проблемы, была разработана Правительством Российской Федерации Концепция регулирования миграционных процессов от 1 марта 2003 года № 256-р. Данный документ, хоть и не имел высокого

юридического статуса, но он явился основой для построения современной миграционной политики РФ¹⁷.

В последующем, ссылаясь на разработанную Концепцию 2003 года, были дополнены и изменены существующие нормативно-правовые акты. Это, прежде всего, коснулось таких актов, содержащих нормы материального права, как Уголовный кодекс Российской Федерации и КоАП РФ, и нормы процессуального права, как Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации¹⁸.

Для осуществления всеобъемлющего и полного управленческого процесса создавалась необходимость в создании органа, осуществляющего и ведущего статистический учет по миграции населения, который бы являлся ориентиром для определения государством основных направлений миграционной политики. Тем самым, была основана Федеральная служба государственной статистики 9 марта 2004 года. В советское время учет зарегистрированных мигрантов ввел орган Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России). Введение статистического учета позволило бы определять соотношение прибывших мигрантов легально и нелегально в целях построения комплексного контроля за пребывающими мигрантами.

Произошедшие изменения в 2004 году в нормах права и ведомственных структурах задали вектор построения эффективной политики по борьбе с незаконной миграцией. Для ее обеспечения необходимо было разработать новую программу по регулированию миграционных процессов.

Во многом отражение условий для формирования и построения миграционной политики, отвечающей реалиям того времени, заключалось в утвержденной Указом Президента Российской Федерации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года от 13 июня 2012 года¹⁹.

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 10. Ст. 932.

¹⁸ Федеральный закон от 28.12.2004 № 187-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. Ст. 13.

¹⁹ Указ Президента от 13.06.2012 «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Ваше право. Миграция. 2012. июль. № 13.

Одним из основных условий формирования данной Концепции является несовершенство действующей системы управления миграционными процессами, которая проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно в стране, на период 2012 года, от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации²⁰.

Явный акцент в основных направлениях, задачах и целях данной концепции уделялся сложившейся на тот период времени тяжелой трудоресурсной ситуации. В целях устранения сложившейся ситуации в стране была предложена такая система как выдача патентов на право на трудоустройство иностранных граждан. Однако, на практике, данная система была сложна, так как предусматривала определенные требования для ее получения (один из них была сдача экзамена). Попытка ужесточения для получения патента приводила к росту незаконного трудоустройства мигрантов, и, соответственно, росту теневой экономики.

Поэтому одна из целей данной Концепции, а именно обеспечение национальной безопасности, в полной мере реализована не была. Требовалось расширить стратегические цели, установить, в соответствии с данными целями, новые задачи, направления для регулирования миграционной политики.

На сегодняшний день основные принципы российской миграционной политики закреплены в Указе Президента Российской Федерации «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» от 31 октября 2018 года № 622, одним из основных ориентиром которой являлось построение безопасности населения Российской Федерации.

Данная концепция была направлена на реформирование приоритетов миграционной политики, а именно, изменения происходят в основных

²⁰ Указ Президента от 13.06.2012 «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Ваше право. Миграция. 2012. июль. № 13.

направлениях миграционной политики. Если в Концепции 2012 года четко определялись вопросы регулирования миграции в ее экономическом секторе, влияние миграции на экономику в целом за счет увеличения численности населения, то новая Концепция предусматривала осуществление миграционной политики как вспомогательного средства в регулировании и совершенствовании таких сфер, как социально-экономической, пространственной, демографической, национальной безопасности, культурной, международных отношений²¹. Тем самым, принятая в 2018 году Концепция определила роль и место миграционной политики в различных сферах жизни России.

Концепция 2018 года осторожно оценивает миграционную активность, указывая на то, что миграционные процессы часто становятся причиной негативных социально-экономических процессов, что способствует проникновению криминальных, террористических и экстремистских структур²².

При анализе задач миграционной политики, содержащихся в концепциях, можно выделить основные моменты и различия:

1. Задачи, указанные в Концепции 2012 года, были разноплановые и смешивались с основными направлениями миграционной политики. Требовалось четкое разделение основных задач и направлений данной политики.

2. При составлении Концепции 2012 года, в п. «а» ч. 23 данной Концепции, первоочередной считали задачу создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан. «Создание условий», указанные в данном пункте, не объясняли, каким образом должны происходить данные действия и в чем они будут выражаться. Помимо этого, определение «стимулов» в данной Концепции не содержалось. Тем самым, Концепция 2018 года изменила трактовку данной задачи и определила в п. «а» ч. 21 данной Концепции, создание различных механизмов для регулирования добровольного переселения под таким стимулом, как возможность

²¹ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 (ред. от 12.05.2023) «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

²² Там же.

успешно интегрировать в российское общество, право на осуществление въезда и дальнейшего пребывания на территории Российской Федерации, а также на возможность реализовывать экономические, деловые профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру Российской Федерации.

3. Концепция 2018 года более детально содержала положения о процессе адаптации посредством создания определенных условий (п. «б» ч. 21 настоящей концепции). Концепция 2012 года предусматривала лишь содействие адаптации мигрантов.

4. Так в период принятия Концепции 2012 года миграционная политика была ориентирована на привлечение иностранцев в качестве рабочей силы, данное обстоятельство было также отражено в качестве основной задачи миграционной политики (п. «б» ч. 23). Тем временем, данное положение в Концепции 2018 года не указывалось.

5. Вопрос осуществления образовательной миграции в Концепции 2012 года затронуты были, но какие цели будут реализованы определены не были (п. «г» ч. 23), что не скажешь об указанной задаче в п. «в» ч. 21 Концепции 2018 года, в которой указывались цели создания благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся, научных и педагогических работников.

6. Концепция 2012 в п. «в» ч. 23 указывал постулат о содействии развития внутренней миграции, однако, данная задача содержала общее положение. Конкретизирована была данная задача в п. «г» ч. 21 Концепции 2018, которая указывала «создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны».

7. То же самое, что было указано выше, общие положения о противодействии незаконной миграции содержались в п. «ж» ч. 23 Концепции 2012 года. Тем самым, требовался развёрнутый план по противодействию незаконной миграции, о чем указано было в п. «з» ч. 21 Концепции 2018 года.

Изменения произошли и в отношении ориентированных миграционной политикой принципов. Новая принятая Концепция 2018 года, на тот период,

указывает основными принципами те, которые в полной мере отражали бы сущность миграционной политики. Это касается не только обеспечение прав и свобод человека и гражданина, недопущение любых форм дискриминации и так далее, а, в большей степени, данная политика должна быть направлена на приоритет интересов Российской Федерации и проживающих на ней российских граждан (п. «б» ч. 20).

Претерпели изменения и основные направления миграционной политики. Две Концепции определяли основные направления в соответствии с закрепленными этими же концепциями задачами. В зависимости от наличия той или иной задачи выстраивались способы их реализации. Например, ключевыми направлениями в решении задачи по созданию способов и условий для переселения иностранных граждан в РФ на постоянное место жительства, в соответствии с Концепцией 2012 года, было привлечение квалифицированных иностранных работников, иностранных предпринимателей и инвесторов для осуществления ими трудовой деятельности, а также, содействия по привлечению иностранных граждан в целях воссоединения семей посредством создания балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство. Концепция 2018 года имела иной подход в процессе переселения иностранных граждан: привлекались не только иностранные предприниматели и инвесторы, но и научные и педагогические работники, инженеры, врачи и др.

Механизмы осуществления миграционной политики также имели различия в Концепциях 2012 и 2018 годах. Так, Концепция 2012 года содержала положения об основных механизмах реализации государственной миграционной политики, в которую входили вопросы дальнейшего совершенствования миграционного законодательства, развития международного сотрудничества, осуществления государственных программ, в целях осуществления государственной миграционной политики, составления учета задач государственной миграционной политики, формирования основных и приоритетных направлений по регулированию вопросов в сфере миграции, взаимодействия между органами власти (РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления) и институтами гражданского

общества в сфере миграции, мониторинга и анализа за происходящими в стране миграционными процессами. Тем временем, Концепция, принятая в 2018 году, разграничивала вопросы определения основ миграционной политики и законодательного обеспечения миграционной политики. Функция определения основ миграционной политики относилась к Президенту Российской Федерации, а функция законодательного обеспечения миграционной политики стала относиться к введению двух палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Подводя итог о соотношении и приведение различий, посредством анализа двух Концепций, стоит сказать, что многие положения перетекли из Концепции 2012 года в новую. Однако, ключевым моментом являлось то, что цель новой Концепции ориентирована была не просто на привлечение новой массы людей для увеличения численности населения, а также интеграции пребывающих иностранных предпринимателей в целях создания стабильной экономической ситуации, а больше имело место добровольное привлечение иностранных граждан на территорию РФ в целях соединения семьи, их дальнейшего обоснования, проживания, посредством введения института гражданства появилась возможность приобретать гражданство РФ, нацелена миграционная политика была, также, на развитие не только экономической сферы, но и социальной, культурной и других сфер общества.

Однако, без наличия основных рычагов регулирования, осуществление миграционной политикой невозможно.

Это было, также, подмечено Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 года на основании, утвержденного им же 6 марта 2020 года, Перечня поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019 – 2025 годы № Пр-469²³. Были отмечены важные проблемы в сфере миграции, касающиеся осуществления обеспечения безопасности и правопорядка на территории РФ. Это, прежде всего, касалось вопросов совершенствования законодательства по применению и порядку исполнения мер

²³ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 (ред. от 12.05.2023) «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

административного принуждения к нарушающим миграционное законодательство мигрантам посредством устранения пробелов в нормативно-правовых актах, а также возникала необходимость в выработке единого алгоритма действий по организации данных мер.

Таким образом, сформировавшиеся и существующие по настоящее время проблемы незаконной миграции, послужили поводом для разработки целостной Концепции государственной миграционной политики, однако, требования по изменению, доработке, в силу быстро меняющихся общественных отношений в экономической, социальной, политической, международной сферах, сохранялись.

Проведя исторический анализ этапов становления миграционной политики, целей, направлений и механизмов ее формирования и реализации, необходимо, в первую очередь, обозначить понятийный аппарат миграционной политики, структуру подразделений по вопросам миграции, основные функции государства по осуществлению миграционной политики РФ, способы осуществления миграционной политики.

Ранее проанализируемые нами Концепции государственной миграционной политики РФ, определение миграционной политики приведено не было. Однако, исходя из положений, указанных в данных Концепциях, можно определить, что под миграционной политикой понимается совокупность реализуемых правомочными субъектами комплекс задач по вопросам регулирования миграционных отношений, складывающиеся между государством и иностранными гражданами и лицами без гражданства по поводу реализации прав и свобод мигрантов в вопросах въезда в страну назначения (включая оформление визы) и выезда из нее; трудовой деятельности мигрантов, их правового обеспечения в вопросах трудоустройства; права на дальнейшее проживание в стране назначения; права на получение разрешения на дальнейшее пребывание в стране назначения; права на получение гражданства РФ посредством применения законодательно определенных форм и методов контроля (надзора) за соблюдением миграционного законодательства иностранным гражданам и лицам без гражданства, в том числе,

посредством применения административно-правовых методов регулирования данных общественных отношениях с соблюдением принципов международного права.

Основными участниками отношений в сфере миграции являются:

- 1) страна назначения (государство, куда пребывает мигрант), в лице органов государственного управления,
- 2) мигранты (иностранные граждане и лица без гражданства (апатриды)).

Государственные органы осуществляют свои функции на основании положений глав с 4 по 7 Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», принятой от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ, Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», принятой 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ, Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти субъектов Российской Федерации», принятой 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», принятой 18.07.2006 года № 109-ФЗ, Постановлений Правительства Российской Федерации «О правительственной комиссии по миграционной политике», принятой 26 мая 2009 года № 450, Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», подписанная 21 декабря 2016 года № 699, Концепции государственной миграционной политики, которая ранее была проанализирована нами и других нормативно-правовых актов.

Характерными признаками данных органов являются наличие государственных властных полномочий на осуществление управленческой, контролирующей, нормотворческой деятельности, обладающие определенной системой и структурой.

Главенствующая роль по регулированию вопросов миграции отдается Президенту Российской Федерации, который определяет основы миграционной

политики, а также формирует структуру федеральных органов исполнительной власти и ведомственных органов исполнительной власти по осуществлению регулирования миграционных процессов²⁴.

Законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации и законодательные органы субъекта Российской Федерации, как участники миграционных отношений, реализуют свои функции по обеспечению миграционной политики посредством издания соответствующих правовых актов, действующих на определенной территории РФ, в целях точечного регулирования и осуществления контроля миграционных процессов (например, Постановление Губернатора Амурской области «О создании межведомственной комиссии Амурской области по вопросам привлечения и использования иностранных работников», принятая от 7 апреля 2014 года № 97)²⁵.

Федеральным исполнительным органом государственной власти Российской Федерации, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, является Правительство Российской Федерации, которое осуществляет управление по вопросам миграции посредством изданных нормативно-правовых актов федеральными законодательными органами государственной власти Российской Федерации.

Вторым из органов, осуществляющих управление в сфере миграции на основании принятых правомочными органами государственного управления актов, является Министерство внутренних дел Российской Федерации. МВД РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел²⁶.

²⁴ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 (ред. от 12.05.2023) «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

²⁵ Постановление Губернатора Амурской области от 07.04.2014 № 97 (ред. от 30.05.2017) «О создании межведомственной комиссии Амурской области по вопросам привлечения и использования иностранных работников» // Амурская правда. 2014. 12 апреля. № 67.

²⁶ Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 05.02.2024) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 52. Ст. 7614.

За реализацию национальной миграционной политики в сфере миграции посредством осуществления правоприменительных, контролируемых и надзорных функций, оказания государственных услуг в сфере миграции отвечает самостоятельное структурное подразделение центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации²⁷.

ГУВМ МВД РФ, являющаяся частью целой структуры МВД РФ, направлено на осуществление задач по организации и участию в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции, обеспечению совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции и по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции²⁸.

Данные функции отвечают поставленным задачам Концепции государственной миграционной политики, особенно, это касается вопросов противодействия незаконной миграции. На ГУВМ МВД РФ возложена обязанность по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, связанных с осуществлением мигрантами незаконной деятельности в целях достижения общественной безопасности.

Примером территориального органа МВД РФ можно выделить Управление по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Амурской области (далее – УВМ УМВД России по Амурской области).

К задачам, отнесенным к УВМ УМВД России по Амурской области, являются обеспечение правовой защиты граждан Российской Федерации, иностранных лиц и лиц без гражданства, а также органов, осуществляющих функции в сфере миграции; осуществление управления органов, осуществляющих функции

²⁷ Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 (ред. от 01.04.2023) «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁸ Там же.

в сфере миграции; охрана общественного порядка и собственности; обеспечение общественной безопасности; противодействие преступности²⁹.

Оперативное реагирование на возникающие угрозы в следствие миграционных процессов осуществляется территориальными органами Министерства внутренних дел РФ посредством осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции посредством проведения проверок (плановых и внеплановых) в целях локального выявления незаконных мигрантов, пресечения ими же правонарушений.

По состоянию на январь по март 2024 года было проведено органами внутренних дел 697 проверок соблюдения миграционного законодательства и пресечено 2493 административных правонарушений в сфере миграции³⁰.

Роль судебных органов прямо не отнесена к осуществлению миграционной политики, но, так или иначе, является ключевой в сфере миграции, так как при помощи вынесенных Постановлений суда в отношении нарушивших миграционное законодательство иностранных граждан или лиц без гражданства, можно определить основные пути предотвращения роста незаконной миграции. По количеству принятых судом Постановлений составляется статистика, которая в дальнейшем помогает определять тенденции миграционных процессов, распространенные проблемы и нарушения, с которыми сталкиваются мигранты и государственные органы. На основе статистики можно осуществлять, в дальнейшем, корректировку миграционной политики.

Органами, способствующие оказывать дополнительное регулирование за миграционными потоками при взаимодействии с основными органами, осуществляющие миграционную политику, являются Министерство иностранных дел Российской Федерации (далее – МИД РФ) и Федеральная служба безопасности (далее – ФСБ РФ). Особенно, это касается вопросов оформления, выдачи,

²⁹ Приказ МВД России от 28.07.2017 № 557 (ред. от 21.06.2023) «Об утверждении Положения об Управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Амурской области» // Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰ Статистические сведения по миграционной ситуации. Результаты деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по Амурской области за январь-март 2024 года : официальный сайт Управления МВД России по Амурской области // [Электронный ресурс]. URL: https://28.xn--blaew.xn--plai/Struktura_UMVD_Rossii_po_Amurskoj_oblast/ (дата обращения : 01.04.2024).

продления срока действия визы, восстановления либо аннулирования визы, а также порядок использования визовой информации³¹, а также, МВД РФ осуществляет взаимодействие с МИДом России и ФСБ России по вопросам гражданства Российской Федерации³².

Подытоживая, следует сказать, что основными целями ранее нами рассматриваемых государственных органов, прямо осуществляющих миграционную политику, а также органов, содействующих в ее осуществлении, являются обеспечение миграционного законодательства и, вытекающее из этого, достижение национальной безопасности на территории России.

Вторыми ключевыми участниками миграционных отношений являются мигранты. Однако, законодательство РФ прямо не предусматривает определение «мигрант» как участника миграционных отношений, тем самым возникает проблема определения их правового статуса, которая следом образует следующую проблему, а именно, невозможности определения начала возникновения данного статуса. В силу отсутствия законодательного закрепления создаются сложности в осуществлении государственного контроля, обеспечение мигрантами своих прав и обязанностей и т.д.

Проблема дефиниции «мигрант» существует и на международном уровне. Не существует определенного нормативно-правового акта, в котором бы содержалось определение данного термина. Попыталась, для собственных целей, дать формулировку понятия «мигрант» Международная организация по миграции, под которым понимается, что мигрантом является человек, который покидает свое место обычного проживания, будь то внутри страны или через международную границу, временно или постоянно, и по ряду причин³³. Данный термин является всеобъемлющим и охватывает определенные правовые категории людей,

³¹ Постановление Правительства РФ от 09.06.2003 № 335 (ред. от 29.03.2023) «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 24. Ст. 2329.

³² Указ Президента РФ от 22.11.2023 № 889 «Вопросы гражданства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 48. Ст. 8551.

³³ О миграции: официальный сайт МОМ ООН миграция Российской Федерации // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iom.int/about-migration> (дата обращения : 01.04.2024).

в зависимости от: целей осуществления перемещения (трудовой деятельности (трудовые мигранты), получение международной защиты (беженцы), получения образования (образовательные (учебные) мигранты), воссоединения с семьей или создания семьи)), видов перемещения (внутреннее или внешнее перемещение и перемещение через государственную границу государства путем ее въезда или выезда (эмигрант и иммигрант)), способа перемещения и его дальнейшее нахождение (законного или незаконного перемещения и законное или незаконное нахождение), а также в силу определенных причин (вынужденные переселенцы).

В целях установления правового статуса данных категорий людей, государства, в зависимости от целей и направлений миграционной политики и законодательства в целом, могут диктовать более узкие, конкретные термины.

Законодательство Российской Федерации предусматривает определения иностранного гражданина и лица без гражданства, под которыми понимается, что, иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства, а лицом без гражданства, определено законодателем как физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства³⁴.

Также лицом, не обладающий доказательством принадлежности к какому-либо государству, в силу отсутствия у него гражданства (подданства), Конвенция о статусе апатридов предусматривает дополнительный термин к данной категории лиц, как апатрид³⁵.

Законодателем было разграничено понятие «иностранец» на два собственных ему термина, как иностранный гражданин и лицо без гражданства (апатрид). Это, в первую очередь, обусловлено тем, что иностранный гражданин

³⁴ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

³⁵ Конвенция о статусе апатридов (заключена в Нью-Йорке, 28.09.1954) // Сборник «Действующее международное право». М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 230 - 243.

имеет подтверждение своей принадлежности к иностранному государству, тем самым, находясь в «двойственном» положении, на которого распространяется действия законов страны происхождения и страны пребывания. В отличие от неопределенного статуса лица без гражданства (апатрида), который не пребывает в «двойственном» положении. На него могут распространяться законы страны пребывания, где он постоянно или преимущественно проживает (*domicilia*)^{36 37}. При переезде его связь с государством пребывания прекращается.

Таким образом, иностранные лица и лица без гражданства (апатриды) обладают особым статусом и их разграничение законодателем обосновано. Однако, в силу схожести их определений, а именно, законодатель акцентировал внимание на признаке гражданства, при котором понятие «лицо без гражданства» включает в себя в понятие «иностранец», в целях установления единых правил, что обеспечивало бы осуществлению эффективного контроля и управления миграционными потоками правомочными органами в сфере миграции³⁸. Но, тем не менее, для лиц без гражданства (апатридов) могут применяться иные правила по их правовому регулированию, основываясь также на их правовой статус.

Иностранцы граждане и лица без гражданства (апатриды) пользуются в равной степени с гражданами РФ правами и несут наравне с ними обязанности, если иное не указано в других нормативно-правовых актах³⁹. Это, касательно, лиц, нарушающих законодательство Российской Федерации, и которых привлекают к административной ответственности.

Подводя итог, следует сказать, что участники миграционных отношений являются и непосредственными участниками административно-правовых отношений. Миграционные процессы, как показывает история становления миграционной политики, связана тесно с возникновением угрозы национальной

³⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

³⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.

³⁸ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

³⁹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020. 04 июля. № 144.

безопасности. В целях устранения данной проблемы государству необходимо выстроить четкое регулирование, посредством четко выстроенной системы нормативно-правовых актов.

1.2 Понятие и система мер административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам

Возникновение административно-правовых отношений между иностранными лицами и лицами без гражданства (апатридами) и государством определяется по-разному.

Посредством анализа национального и международного законодательства, можно сделать вывод, что началом возникновения данных правоотношений будет считаться момент въезда иностранных лиц и лиц без гражданства (апатридов) в страну пребывания. Моментом прекращения будет являться выезд из страны пребывания. Однако, существуют проблемы определения окончания административных правоотношений, между указанными ранее лицами, это, прежде всего, касается нарушителей миграционного законодательства, которые выехали из страны происхождения в целях скрыться от ответственности. В этом же случае, будет складываться другой вид правоотношений, а именно уголовно-правовые отношения.

При дальнейшем анализе законодательств, моментом возникновения административно-правовых отношений будет считаться момент совершения правонарушения иностранным гражданином или лицом без гражданства (апатридом).

Однако, разделять два подхода определения момента возникновения административных правоотношений не представляется возможным, поскольку они существуют в совокупности и могут меняться при наличии определенных юридических фактов или при совершении определенных юридических действий иностранным гражданином или лицом без гражданства (апатридом).

Также, следует сказать, что способы регулирования данных правоотношений могут быть разными, в зависимости от совершенных (или не совершенных) действий. Потребность в их применении определена законодательством в целях сохранения миграционной безопасности.

В структуру мер государственного принуждения входят меры административного принуждения, применяемые по отношению к иностранным лицам и лицам без гражданства (апатридам), нарушивших миграционное законодательство посредством неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязанностей, и равно несоблюдения ими запретов.

Под административным принуждением следует понимать разновидность принуждения по административному праву наряду с дисциплинарным⁴⁰. Однако, существенным различием будет считаться ее субъектный состав: властвующий орган – государство, в лице органов государственного управления, правомочных на осуществление функций в сфере миграции и иностранный гражданин и/или лицо без гражданства (апатрид).

В отношении данных нарушителей миграционного законодательства, законодатель, в силу наличия у них особенного, исключительного правового статуса, предусматривает такие специфические виды административных мер принуждения, как административное выдворение, депортация и реадмиссия.

Специфика мер административного принуждения, применяемая в отношении нарушивших миграционное законодательство иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов), находит свое отражение в таких законодательных актах как:

1. Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», принятого 25.07.2002 № 115-ФЗ⁴¹, в котором предусмотрен порядок передачи и приема иностранных граждан и лиц без гражданства в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, порядок осуществления административного выдворения в отношении иностранного гражданина и лиц без гражданства (апатридов) за пределы Российской Федерации порядок осуществления депортации из территории Российской Федерации (далее – ФЗ № 115).

⁴⁰ Медяник М. С. Меры административного принуждения: понятие, виды и проблема их реализации // Вестник науки. 2023. № 11. С. 179.

⁴¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

2. Положения Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) предусматривает административное выдворение как вид административного наказания, применяемого в отношении иностранных граждан⁴².

Административное выдворение – это особый вид административного наказания, применяемый к иностранным гражданам и лицам без гражданства с целью их перемещения через государственную границу РФ⁴³.

Институт выдворения, или же, высылки иностранного нарушителя, исходя из анализа становления миграционной политики, указанной в подразделе 1.1 данной работы, подводит нас к выводу о том, что формирование данного института берет глубокие корни в реализации государственной политики Российской Империи, начиная с периода правления Александра III по настоящее время, сохраняя тем самым свою актуальность в применении меры как выдворение.

В ныне действующем КоАП РФ, законодателем были установлены основные правила при назначении данного вида наказания.

Во-первых, действующая статья 3.10 КоАП РФ содержит понятие административного выдворения, под которой понимается принудительное и контролируемое перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации⁴⁴, назначаемое исключительно судьей, в соответствии с нормами российского законодательства и, с учетом обстоятельств, указанных в ч. 4 анализируемой нами статьи⁴⁵.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации, являясь одним из механизмов миграционной политики, призвано обеспечить

⁴² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 22.04.2024) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

⁴³ Тулаева К. В. Баланс публичных и частных интересов при назначении административного наказания // Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. 2022. № S(89). С. 28.

⁴⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 22.04.2024) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

⁴⁵ Там же.

пребывание и дальнейшее проживание только тех иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов), которые соблюдают законодательство страны своего пребывания. В случае же его нарушения, по решению суда либо соответствующего должностного органа, будут применяться санкции к нарушителям миграционного законодательства.

При анализе норм, содержащихся в КоАП РФ, основаниями назначения данного вида наказания является совершение ряда правонарушений, таких как: ч. 2 ст. 18.1, ч. 1.1 ст. 18.2, ч. 2 ст. 18.4, ст. 18.8, ст. 18.9, ст. 18.10, ст. 18.11, ст. 18.17, 19.27 КоАП РФ⁴⁶.

Данный вид наказания является смешанным, и может назначаться судьей в качестве основного, или дополнительного вида наказания (ст. 3.3 КоАП РФ). Однако, при анализе санкций вышеуказанных ранее статей, законодатель предусмотрел безальтернативный вариант назначения данного наказания вместе с административным штрафом.

Отличием от других видов наказаний, перечисленных в статье 3.1 КоАП РФ, законодателем предусмотрены две формы осуществления административного выдворения, посредством контролируемого принудительного перемещения или контролируемого самостоятельного перемещения.

Определение формы административного выдворения является обязательным в постановлении по делу об административном правонарушении. В случае не указания одной из форм, судья обязан разъяснить способ и порядок исполнения административного наказания⁴⁷.

Законодательно закреплено право судьи о помещении и содержании иностранных лиц и лиц без гражданства (апатридов) в специальные учреждения федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориального органа, которым назначено административное наказание в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации до исполнения

⁴⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 22.04.2024) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

⁴⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 23.12.2021) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2005. 19 апреля. № 80.

решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации не более 90 суток⁴⁸.

Нормативным основанием для принятия решения судьей о помещении в специальном учреждении виновных ранее лиц, является совершение этими лицами правонарушения, указанных в КоАП РФ. Иных оснований для принятия данного решения законодателем не указано. Но, тем не менее, указан факт ограничения свободы перемещения при помещении иностранных лиц или лиц без гражданства (апатридов) в специальном учреждении в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Осуществив отсылку на данный закон, можно сделать вывод, что судья должен руководствоваться общими принципами международных норм, а также принципами национального законодательства в части ограничения личных прав виновных лиц.

Прибегая к данной мере, судья обязан исходить из того, что административное наказание в виде принудительного выдворения является не чем иным, как одной из форм ограничения конституционного права на свободу и личную неприкосновенность, тем самым, судья обязан основывать свое решение на всестороннем и объективном учете соответствующих обстоятельств (характер совершенного лицом административного правонарушения, предшествующее поведение этого лица, продолжительность его нахождения на территории РФ, наличие постоянного места жительства, семейное положение, состояние здоровья и т.п.), с тем, чтобы избежать произвольного вторжения в сферу личной автономии индивида при исполнении постановления об административном выдворении иностранного лица или лица без гражданства (апатрида) за пределы Российской Федерации⁴⁹.

При определении формы осуществления данного вида наказания, судья должен ориентироваться на совокупность обстоятельств дела и существующих факторов, прямо указанных в открытом перечне статьи 3.10 КоАП РФ.

⁴⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 22.04.2024) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

⁴⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 23. Ст. 3473.

Помимо меры административного принуждения, а именно, административного выдворения как меры, применяемой на деликтной основе, законодателем были закреплены схожие по внешним проявлениям с административным выдворением иные меры административного принуждения, основаниями которых не является факт совершения правонарушения. Речь идет о депортации и реадмиссии.

Депортация не является видом административной ответственности, и ее осуществление производится во внесудебном порядке, тем самым, положения о порядке мере административного принуждения законодателем определены в Приказе МВД России «Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами» от 24 апреля 2020 года № 239. Под депортацией понимается принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации⁵⁰.

В соответствии с ФЗ № 115, законодателем были определены такие основания для применения данной меры принуждения, как:

1. Несоблюдение срока пребывания или проживания иностранным гражданином в Российской Федерации путем нарушения обязанности выезда в течении трех дней в условиях сокращения его срока проживания или временного пребывания.

2. Несоблюдение срока пребывания или проживания иностранным гражданином в Российской Федерации путем нарушения обязанности выезда в течении пятнадцати в условиях аннулирования разрешения на временное пребывание, разрешения на временное проживание в целях получения образования или выданное иностранному гражданину вида на жительство. Осуществить выезд обязан со дня получения уведомления об аннулировании указанных разрешений или вида на жительство.

⁵⁰ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

3. Вынесено решение о нежелательном пребывании (проживании) в Российской Федерации или о неразрешении въезда на территорию Российской Федерации уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в отношении иностранного гражданина, находящегося в местах лишения свободы.

4. Отсутствие международного договора о реадмиссии между Российской Федерацией и государством гражданской принадлежности либо постоянного или преимущественного проживания переданного иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии и не имеющего законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации⁵¹.

Необходимо отметить, что при анализе такой меры административного принуждения, как административное выдворение, предусмотрены аналогичные основания по статье 18.8 КоАП РФ, что и при принятии решения о нежелательном пребывании и/или проживании на территории Российской Федерации. Тем самым, создается правовая неопределенность при применении данных мер принуждения. Решением данной проблемы будет внесение законодателем определенных рамок в принятии решения о нежелательном пребывании (проживании) на территории Российской Федерации, например, расширить список оснований при принятии решения о незаконном нахождении на территории Российской Федерации и выделить исключительные основания, которые будут применяться при назначении административного наказания как административное выдворение.

Депортируемое лицо, на основании принятого решения о его депортации, осуществляет выезд из территории РФ за счет собственных средств, либо, при отсутствии денежных средств, но при наличии пригласившего его органа, осуществления по его депортации осуществляется этим органом. Однако, при наличии установленной невозможности определить, пригласивший депортируемое лицо, орган, бремя по осуществлению выезда за пределы Российской Федерации

⁵¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

несет Российская Федерация, в соответствии с Правилами расходования средств на данное мероприятие⁵².

Депортируемое, на основании решения о его депортации, принятое МВД России или его территориальным органом, направляется на срок не более восьми часов в специальное учреждение до исполнения вышеуказанного решения⁵³. Исключением в принятии решения о содержании его в специальном учреждении может осуществляться судом, особенно, это касается продления срока содержания депортируемого в специальном учреждении.

В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов), подлежащих депортации, при наличии международного договора о реадмиссии между Российской Федерацией и иностранным государством, осуществляется их передача иностранному государству.

Тем самым, одним из оснований передачи иностранного гражданина или лица без гражданства (апатрида) является принятое решение об его депортации.

Под соглашениями в области реадмиссии понимается двусторонние, или многосторонние международные договоры, заключаемые между государствами в целях осуществления передачи лиц, нарушающих требования миграционного законодательства. Одним из примером данных соглашений является Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии, ратифицированным Федеральным законом от 3 марта 2007 года № 26-ФЗ⁵⁴. Данным соглашением была определена дефиниция реадмиссии⁵⁵, под которой понимается передача и принятие запрашиваемым государством незаконно пребывающих или незаконно проживающих иностранных лиц.

Таким образом, вторым основанием для передачи в порядке реадмиссии иностранного гражданина или лица без гражданства (апатридов) будет являться

⁵² Постановление Правительства РФ от 24.10.2002 № 769 (ред. от 08.10.2021) «Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4275.

⁵³ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁵⁴ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25.05.2006. // Бюллетень международных договоров. 2007. № 8.

⁵⁵ Там же.

нарушение правил пребывания (проживания) на территории страны назначения. Однако, как отмечают исследователи, данные соглашения идут вразрез с нормами международного права, а именно, нарушают принцип «невывыски», который признается многими Конвенциями⁵⁶.

Тем самым, можно сделать вывод, что для принятия решения о реадмиссии не требуется проведение судебного процесса, за исключением проведения судебного процесса в порядке административного производства в отношении лиц, которым уже назначена данная мера административного принуждения и были направлены в специальное учреждение до исполнения данного решения, для принятия решения судом, например, о продлении срока содержания в специальном учреждении вышеуказанного лица⁵⁷.

Касательно помещения в специальное учреждение, в общем порядке, на свое усмотрение и в совокупности обстоятельств дела, правомочными органами в принятии данного решения являются МВД РФ или его территориальными органами, сроком, не превышающий восьми часов

При отсутствии у лица подтверждения его личности (документа, удостоверяющего его личность) МВД РФ или его территориальный орган в обязательном порядке определяет его содержание в специальном учреждении до момента исполнения решения о передаче данного лица по реадмиссии⁵⁸.

Законодателем в Федеральном законе «О правовом положении иностранного гражданина в Российской Федерации» предопределена возможность приостановления или прекращения процедуры реадмиссии. Основаниями приостановления данной процедуры являются наличие определенных юридических фактов или событий, которые не располагают временной возможностью передаче иностранному государству, с которым заключен международный договор о реадмиссии. К таким относят, например, принятый приговор суда о назначении наказания в виде лишения свободы. В данном случае, реадмиссии лицо будет

⁵⁶ Иксанов И. С. Понятие и сущность реадмиссии // Российский судья. 2021. № 5. С. 7

⁵⁷ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 06.04.2024) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁵⁸ Там же.

подлежать после отбытия им срока наказания. В отличие от прекращения данной процедуры, которая относит невозможность осуществления передачи, это, например, смерть иностранного лица, в отношении которого принято решение о реадмиссии, или, возникает невозможность в силу самостоятельного (добровольного) выезда лицом, которому была назначена реадмиссия.

Приходя к общему выводу, необходимо сказать, что, государственное регулирование миграционных процессов наблюдается еще с момента зарождения Российской Империи. В нынешнее время, реализация миграционной политики остается актуальной, так как возрастающие миграционные потоки прямо влияют на другие сферы политики государства, такие, как, социальная, культурная, экономическая и другие. Миграционное законодательство, на основании всех действующих нормативно-правовых актов, ранее проанализированных в данной работе, характеризуется высокой динамикой накопления правового массива. Этим обусловлена необходимость в реализации активной государственной миграционной политики, посредством применения мер административного принуждения, в целях сохранения гражданского единства, соблюдения конституционных прав и свобод личности и обеспечения национальной безопасности.

2 СПЕЦИФИКА РЕАЛИЗАЦИИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ

2.1 Сравнительный анализ депортации, административного выдворения и реадмиссии как мер административного принуждения

Основным нормативно-правовым актом Российской Федерации, предусматривающим регулирование административно-правовых отношений, складывающихся между государством и мигрантами (иностранными гражданами и лицами без гражданства (апатридами)) при вынесении решения о назначении административного наказания в виде штрафа и назначения административного выдворения, является Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации.

Между тем, основным нормативно-правовым актом Российской Федерации, предусматривающим регулирование административно-правовых отношений, складывающихся между государством и мигрантами (иностранными гражданами и лицами без гражданства (апатридами)), не связанное с назначением административного наказания, но, предусматривающее принятие решения о депортации иностранного гражданина или лица без гражданства или о решении о реадмиссии иностранного гражданина или лица без гражданства (апатрида), является Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан Российской Федерации», принятый от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ.

На основании подраздела 1.2 «Понятие и система мер административного принуждения» данной работы, отчетливо прослеживаются различия в правовом определении институтов административного выдворения, депортации и реадмиссии. Административное выдворение может осуществляться только на основании актов национального законодательства. При принятии решения о депортации правомочным органом также руководствуется нормами национального законодательства. Иной вопрос состоит в правовой основе института реадмиссии. Как указывает законодатель в ФЗ № 115, применение процедуры по реадмиссии иностранного гражданина или лица без гражданства (апатрида) возможно только

при наличии заключенного и вступившего в силу международного договора о реадмиссии.

При анализе статей 3.2 и 3.10 КоАП РФ, административное выдворение является одним из видов наказания, которое выносится Постановлением судьи по делу об административном правонарушении. То есть, принятие данного решения реализуется лицом, осуществляющим правосудие в строго определенном судебном порядке. Тем временем, депортация и реадмиссия не закреплены в качестве видов административных наказаний, что определяет принятие решения о депортации или решения о реадмиссии не на основании совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства (апатридом) правонарушения. Следует сказать, что правомочным органом в вопросе принятия решения о депортации или решения о реадмиссии является федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальный орган.

Однако, анализ оснований назначения административного наказания по статье 18.8 КоАП РФ и депортации имеет схожий характер, тем самым, создается нормативная неопределенность и расплывчатость в определении вида меры административного принуждения. Основания в принятии решения о реадмиссии, указанные в разделе V.1 ФЗ № 115, разнятся с вышеуказанными основаниями, однако имеют прямую отсылку к принятию решения о реадмиссии (например, на основании решения об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства (апатрида) или решения о депортации иностранного гражданина или лица без гражданства (апатрида), может быть принято решение о реадмиссии ранее указанных лиц, в силу наличия международного договора между Россией и иностранным государством о реадмиссии).

Ключевым различием данных мер принуждения является свойственный каждому отдельно субъектный состав.

На основании норм статей 3.10 и КоАП РФ и 34 ФЗ № 115, административное выдворение назначается иностранному гражданину или лицу без гражданства (апатрида). При анализе статьи 31 ФЗ № 115, депортация назначается тем же лицам. При этом, решение о реадмиссии может приниматься в отношении

как иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов), так и в отношении лиц, которые не имеют документов, удостоверяющих личность. Данные лица, в обязательном порядке, будут направлены в специальное учреждение до исполнения решения о реадмиссии (ст. 32.2 ФЗ № 115), либо, при наличии ходатайства запрашивающей Стороны⁵⁹.

Имеются различия и некоторые сходства в вопросе определения иностранного государства, куда будет лицо депортировано, или выдворено, или подлежать передаче на основании международного договора о реадмиссии. При назначении административного выдворения за пределы территории РФ, Министерство иностранных дел Российской Федерации уведомляет пригласивший иностранного гражданина орган, дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, в целях осуществления ими финансирования мероприятий о выдворении (ст. 34 ФЗ № 115). В отношении лиц без гражданства, будет определяться его выдворение в иностранное государство, где он постоянно проживал. Аналогична ситуация при осуществлении мероприятий по депортации иностранного гражданина или лица без гражданства (апатрида) (ст. 31 ФЗ № 115). В то же время, решение о реадмиссии может быть осуществлено лишь при наличии международного договора, заключенного между Россией и иностранным государством (ст. 32.2 ФЗ № 115). Тем не менее, данная мера является наиболее эффективной в борьбе с административными правонарушениями в сфере миграции при передаче лиц, которые не имеют документов, удостоверяющих личность.

Административное выдворение может осуществляться двумя способами: осуществление административного выдворения в контролируемом принудительном порядке, либо, осуществление административного выдворения в контролируемом самостоятельном порядке. В случае назначения контролируемого принудительного порядка выдворения иностранного гражданина или лица без

⁵⁹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о реадмиссии // Собрание законодательства РФ. 2014. № 12. Ст. 14.

гражданства (апатрида), финансирование осуществляется за счет средств Российской Федерации. При назначении самостоятельного административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства (апатрида), данное лицо будет самостоятельно, за счет собственных денежных средств, осуществлять выезд за пределы территории РФ. Также, законодателем было предусмотрено, что в случае отсутствия у вышеуказанных лиц денежных средств, но установленных пригласившего органа иностранного гражданина или лица без гражданства (апатрида), дипломатического представительства или консульского учреждения, финансирование по осуществлению выезда за пределы территории Российской Федерации будет осуществляться этими органами. (ст. 109.1 Федерального закона «Об исполнительном производстве»⁶⁰). Помимо этого, существует единый порядок при осуществлении депортации, который схож с порядком осуществления контролируемого самостоятельного административного выдворения. Тем временем, порядок по осуществлению реадмиссии, который определен в Приказе МВД России, принятого 24 сентября 2020 года № 669⁶¹, предусматривает осуществление передачи иностранному государству лица, в отношении которого принято решение о его реадмиссии, за счет денежных средств Российской Федерации. При осуществлении самостоятельного (добровольного) выезда за пределы территории Российской Федерации иностранным гражданином, подлежащим реадмиссии, являются основанием для прекращения процедуры реадмиссии (ст. 32.5 ФЗ № 115).

Общим сходством у анализируемых ранее нами мер административного принуждения, предусмотрено помещение иностранного гражданина или лица без гражданства (апатрида) в специальное учреждение. Обязательный характер помещения лица, у которого отсутствуют документы, удостоверяющие его

⁶⁰ Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 06.04.2024) «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. 08.10.2007. № 41. Ст. 130.

⁶¹ Приказ МВД России от 24.09.2020 г. № 669 (ред. от 24.11.2023) «Об утверждении Порядка реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами и специальными учреждениями, предназначенными для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, и Порядка прекращения процедуры реадмиссии в связи с добровольным выездом иностранного гражданина или лица без гражданства из Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 27 ноября. № 61114.

личность, в специальное учреждение, законодателем закреплён при осуществлении процедуры по реадмиссии (ст. 32.1 ФЗ № 115).

Однако, как было ранее указано в подразделе 1.2 данной работы, помещение иностранного гражданина или лица без гражданства (апатрида) ограничивает его конституционное право на свободу. Тем самым, при принятии одного из решений по выезду из Российской Федерации, правомочные должны руководствоваться действующим законодательством и международными договорами. Выражена логика судьи при принятии данного решения, целью которого является обеспечение производства по делу об административном правонарушении. При этом, основания для помещения в специальное учреждение лица, в отношении которого принято решение о депортации или о реадмиссии, законодателем не закреплены. Хотя данная мера и носит процессуально-обеспечительный характер, необходимо определить основания для помещения иностранных лиц в специальное учреждение, с целью соблюдения национального законодательства и международных норм.

Подводя итог, следует отметить, что закреплённый национальным законодательством порядок административного выдворения имеет схожие черты с порядком депортации. Тем самым, создается юридическая коллизия между выбором одной из мер административного принуждения. Очевидно, требуется переосмысление и совершенствование законодательства в применении принудительных мер. Первые шаги к реформированию законодательной базы в вопросах применения мер административного выдворения и депортации были сделаны МВД РФ в 2021 году, который вышел с законодательной инициативой по принятию нового Федерального закона «Об условиях выезда (въезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»⁶², предусматривающий новый порядок применения мер административного принуждения. Предложены были данным органом унифицировать два, схожих между собой, мер административного выдворения и депортации, с

⁶² Проект Федерального закона «Об условиях выезда (въезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // [Электронный ресурс]. URL : <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=113698&ysclid=lwt1optavr4424197> (дата обращения : 01.04.2024).

сохранением их особенностей, но заключенное в объединении одним понятием как «высылка». Тем не менее, создается необходимость дополнить отдельной главой, с названием «Основания высылки к лицам, не совершившим правонарушение» в целях определения рамок при принятии решения о высылке, принятое в целях защиты конституционно значимых ценностей, не связанных с правонарушением.

Иной вопрос по институту реадмиссии. Его применение, или неприменение, полностью зависит от наличия, или отсутствия международного договора о реадмиссии. Тем не менее, данную меру принуждения можно назвать способом по обеспечению административного выдворения или депортации, особенно, это касается лиц, чью личность установить проблематично.

2.2 Правовые и организационные проблемы реализации мер административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам и пути их решения

Как было ранее нами проанализировано в предыдущих разделах данной работы, законодательство обладает огромным правовым массивом в регулировании миграционных отношений, складывающиеся между государством и прибывающими мигрантами. Тем не менее, на практике возникают правовые и организационные проблемы применения мер административного принуждения к мигрантам, без своевременного решения которых, могут в последующем нарушить конституционные права двух сторон, как государства, так и иностранных граждан и лиц без гражданства.

Проблема, которая часто упоминается учеными-юристами, при анализе мер административного принуждения как способа реализации миграционной политики государства, является не соблюдение принципа баланса частных и публичных интересов при назначении меры административного принуждения.

Касательно данного принципа, ориентирован он больше на назначение административного наказания как административное выдворение в качестве обязательного вида наказания (к примеру, ч. 1, 1.1, 3.1, 4 и 5 ст. 18.8 КоАП РФ). Постановление Пленума Верховного Суда РФ определяет основные принципы,

на которые суд должен ориентироваться при назначении административного выдворения, судья должен ориентироваться на принципах соразмерности целей административного выдворения, и, отталкиваясь от необходимости в назначении иностранным гражданам и лицам без гражданства административного выдворения, в целях сохранения баланса частных и публичных интересов⁶³.

Тем не менее, законодательно дифиниции «принцип соразмерности» и «баланс частных и публичных интересов» законодательно не урегулированы, но активно используются на практике по делам об административных правонарушениях и, также, обязательность их соблюдения указаны в разъяснениях Конституционного Суда в Постановлении от 18 января 2019 года № 5-П⁶⁴.

Из материалов судебной практики, усматривается такое обстоятельство, позволяющее достичь принципа соразмерности административного наказания, как наличие устойчивых семейных (родственных) связей на территории Российской Федерации. Примером служит Постановление по делу об административных правонарушениях Судьи Благовещенского городского суда Амурской области (приложение А), в котором суд не подверг гражданина Узбекистана административному выдворению, а ограничился административной штрафом в размере 3000 (трех тысяч) рублей: «В судебном заседании <ФИО2> вину в совершении вменяемого ему административного правонарушения при указанных в протоколе об административном правонарушении обстоятельствах признал. Пояснил, что не мог своевременно покинуть территорию Российской Федерации, поскольку на ее территории проживали и проживают в настоящее время его несовершеннолетние дети – граждане Российской Федерации. Его супруга также является гражданкой Российской Федерации ... При назначении наказания гражданину Республики Узбекистан <ФИО2> судьёй учитывается характер совершенного им административного правонарушения, его имущественное

⁶³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 23.12.2021) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2005. 19 апреля. № 80.

⁶⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.2019 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 2.6.1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И. Думилина и А.Б. Шарова» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 4. Ст. 360.

положение и личность виновного. Супруга <ФИО2> – <ФИО3> является гражданкой Российской Федерации, кроме того, у данных граждан имеются несовершеннолетние совместные дети – <ФИО4>, 09.06.2018 г.р., <ФИО5>, 14.01.2016 г.р. Также судья учитывает, что правонарушение было совершено <ФИО2> в предыдущий период пребывания на территории Российской Федерации, при этом в настоящее время <ФИО2> находится на территории Российской Федерации, на законных основаниях ... Наличие доказательств, объективно подтверждающих факты наличия на иждивении у <ФИО2> в отношении ребенка и наличия брачных отношений между данным иностранным гражданином и гражданкой Российской Федерации <ФИО3> позволяет прийти к выводу о наличии <ФИО2> семейных связей на территории Российской Федерации».

Тем не менее, практика по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ неоднозначна. На основании Постановления судьи Благовещенского городского суда Амурской области по делу об административном правонарушении (приложение Б) гражданина Республики Узбекистан <ФИО2> в соответствии с ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ подвергли наказанию в виде административного штрафа в размере 2000 (две тысячи) рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда иностранного гражданина из Российской Федерации, при этом, во время судебного заседания, виновное лицо указало: «На территории Российской Федерации у <ФИО3> проживает брат, имеющий вид на жительство в Российской Федерации; кроме того <ФИО3>, имеет ребёнка от гражданки Российской Федерации, которая проживает в пгт. Палана Камчатского края». Тем не менее, судьей было указано, что: «В ходе судебного разбирательства в материалы дела не были представлены доказательства, свидетельствующие о наличии у <ФИО3> сложившихся устойчивых семейных или социально-экономических связей на территории Российской Федерации. Ссылки <ФИО3> на наличие у него близких родственников (брата, имеющего вид на жительство в Российской Федерации, а также ребёнка от гражданки Российской Федерации), не подтверждены относимыми и допустимыми доказательствами. Так, судья критически относится к доводам <ФИО3> о наличии у него

семейных отношений с гражданами Российской Федерации, поскольку материалами дела и пояснениями <ФИОЗ> не подтверждается его совместное проживание с кем-либо из упомянутых им лиц, а также регистрация в органах ЗАГС брачных отношений с гражданкой Российской Федерации или отцовства <ФИОЗ> в отношении их совместного ребёнка».

Данные принципы касаются прав иностранных граждан и лиц без гражданства на свободу передвижения на территории Российской Федерации (Конституция РФ) и на уважение семейной жизни (Конвенция о защите прав человека и основных свобод). Таким образом, возникает необходимость в законодательном закреплении вышеуказанных принципов, с целью достижения баланса интересов государства и иностранных граждан или лиц без гражданства. Тем не менее, отражение находит принцип соразмерности в проекте Федерального закона «Об условиях выезда (въезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» под которым понимается соответствие обстоятельствам противоправного деяния, личности иностранного гражданина или лица без гражданства, имеющие значение для дела⁶⁵.

Второй правовой проблемой, делающей уязвимой право на свободу иностранного гражданина или лица без гражданства, является назначение депортации или реадмиссии с содержанием его в специальное учреждение.

Смыслом, вложенным законодателем, о направлении для содержания лиц, в отношении которых применяются меры административного принуждения, в специальное учреждение, является гарантией, касательно административного выдворения, обеспечения производства по делу об административном правонарушении и, касательно процедур депортации и реадмиссии, исполнения решений о депортации или реадмиссии.

При назначении наказания в виде административного принуждения решение о содержании в специальном учреждении принимается исключительно судом. В отношении решения о депортации или реадмиссии решение может

⁶⁵ Проект Федерального закона «Об условиях выезда (въезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // [Электронный ресурс]. URL : <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=113698&ysclid=lwt1optavr4424197> (дата обращения : 01.04.2024).

приниматься двумя субъектами данный административно-правовых отношений либо МВД России, либо судом, но в исключительных случаях, предусмотренных административным судопроизводством (КАС РФ).

Тем не менее, основной проблемой стало определение срока содержания лиц, нарушающих миграционное законодательство.

В отношении лиц, которым назначена мера административного выдворения, сроки содержания регулируются статьей 27.19.1 КоАП РФ, которая введена относительно недавно, 25 декабря 2023 года. В соответствии с данной статьей, сроком содержания иностранного гражданина или лица без гражданства, назначенным административное выдворение, будет не более 90 дней. В случае принятия решения судом о продлении срока содержания в специальном учреждении законодателем ограничены в 90 дней. То есть, максимум сколько лицо может содержаться в специальном учреждении, при назначенном ему административное выдворение, не более 180 дней.

В отношении определения срока содержания в специальном учреждении, принятом судом в порядке административного судопроизводства, существуют проблемы в силу того, что законодателем не внесены предельные сроки содержания лиц в специальном учреждении, подвергнутых депортации и реадмиссии в части статей Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Сроки не установлены в отношении принятия решения о содержании в специальном учреждении лиц, подлежащих депортации или реадмиссии, а также в принятии решения о продлении срока в специальном учреждении, ранее указанных лиц.

Конституцией Российской Федерации закреплено право каждого на свободу и личную неприкосновенность, касательно ареста, заключения под стражу. Тем не менее, Конституционный Суд Российской Федерации сформировал правовую позицию⁶⁶, что действия статьи 22 Конституции РФ распространяет свое

⁶⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2011 № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 107 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Эстонской Республики А.Т. Федина» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 51. Ст. 7552.

действие на все меры, связанные с изоляцией лица от общества. В силу отсутствия регламентации процессуальных сроков содержания иностранных граждан или лиц без гражданства, подвергнутых депортации и реадмиссии, в специальном учреждении, получается, что они фактически лишаются свободы на неопределенное время, что противоречит ранее указанной статьей Конституции РФ.

Ярким примером нарушения права на свободу и личную неприкосновенность, взятым из судебной практики Благовещенского городского суда Амурской области (приложение В), к лицам, не имеющих документов, удостоверяющих свою личность. Так, в отношении <ФИО4>, было принято решение о продлении срока содержания в специальном учреждении лицу, в отношении которого принято решение о депортации, в силу отсутствия документов, удостоверяющих его личность, ранее лицо документировалось: «паспортом гражданина СССР образца 1974 года серии ХХТV-ЖГ № 111111, выданным 22 июля 1992 года Аяказским РОВД г. Гянджа, паспортом гражданина СССР образца 1974 года серии ХХIV-ЖГ № 111111, выданным 6 марта 1994 года Канязским РОВД Азербайджанской Республики, паспортом гражданина СССР образца 1974 года серии V-ЖО № 111111, выданным 30 ноября 1998 года Благовещенским РОВД Амурской области». Тем не менее, «по учету Национальной Автоматизированной Паспортной Системы Главного Управления паспорта, регистрации и миграции Министерства Внутренних Дел Азербайджанской Республики, <ФИО4> прописан с 7 июня 1994 года на территории Азербайджанской Республики, в связи с чем, согласно 1-му пункту 5-ой статьи Закона Азербайджанской Республики «О гражданстве Азербайджанской Республики» от 30 сентября 1998 года, <ФИО4> считается гражданином Азербайджанской Республики», однако, ответ на запрос, направленный в Генеральное консульство Азербайджанской Республики в г. Екатеринбурге, позволяющий <ФИО4> пересечь Государственную границу Российской Федерации, в адрес УМВД России по Амурской области не поступил, тем самым, «отсутствие действующих документов, необходимых для выезда за пределы Российской Федерации, исключает возможность исполнения решения о депортации <ФИО4> за пределы Российской Федерации . . . суд приходит к

выводу о наличии предусмотренных законом оснований для продления срока содержания гражданина Азербайджанской Республики <ФИО4> в специальном учреждении». Неопределенный статус лица может порождать принятия решений о продлении срока содержания в специальном учреждении бесчисленное количество раз, что явно нарушает конституционные нормы. Возникает необходимость в ограничении в возможности продлении срока содержания в специальном учреждении и определение конкретного срока, равному 90 дней.

Тем самым, следует внести изменения в КАС РФ, а именно, изменить трактовку ч. 2 ст. 269 КАС РФ, изложив в следующей редакции: «Срок содержания иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которого удовлетворено административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждения, не должен превышать девяносто суток с возможностью продления в исключительных случаях судом не более двух раз, и не более чем на девяносто суток».

Многие исследователи отмечают, что решением всех ранее указанных нами проблем, будет принятие Миграционного кодекса Российской Федерации⁶⁷. Однако, его разработка должна ориентироваться на усовершенствованные существующие, либо, принятые совершенно новые нормативно-правовые акты, регулирующие миграционные отношения. Данные акты могут стать основой для создания систематизированного кодифицированного нормативно-правового акта.

⁶⁷ Константинов А. В. Миграционный кодекс Российской Федерации как результат систематизации миграционного законодательства // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 1. С. 127.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Цели и основные направления миграционной политики могли быть и могут быть в полной мере реализованы с помощью установленных на законодательном уровне способов, механизмов реагирования на нарушения миграционного законодательства. Поэтому, в целях формирования практических рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства, было необходимо провести теоретический анализ отечественного опыта становления миграционной политики, а также предполагается возможным переосмыслить все принятые решения, нормативно-правовые акты, проведенные реформы по вопросам регулирования миграционных потоков.

Сфера регулирования миграционных процессов входят в основу политики всех государств мира, особенно, это касается и России, где миграционные потоки играют ключевую роль в социально-экономическом развитии и национальной безопасности. Для определения места и роли института миграции, первым делом необходимо было рассмотреть основные ее исторические вехи.

В период основания Российской Империи, политика в сфере миграции только начала зарождаться. В целях расширения границ и освоения природных ресурсов на новых территориях осуществлялась переселенческая политика.

Политика переселения советского периода была больше ориентирована на регулирование внутренних миграционных процессов, в силу закрытости страны в международных отношениях. Методы регулирования миграции населения, особенно это касалось этносов, ограничивали явно их права на свободное пребывание в России. Репрессивные методы, применяемые к переселенцам, используемые в условиях плановой социалистической экономики, оказались малопригодными для построения целостной системы миграционной политики.

Взамен репатриционной миграции, существовавшей до крушения социалистического блока, начала создаваться модель трудовой миграции. Глобализация и технологический прогресс тесно переплетаются с социальными и политическими реалиями, тем самым, роль международной миграции заметно возрастает.

Явным явлением тому стал поиск квалифицированной рабочей силы в целях обеспечения функционирующих предприятий.

Однако, существовавшая открытость на пребывание иностранцев в Россию, создавало условия для притока огромных масс людей в силу плохо реализуемых, на тот момент времени, функций контроля за въездом и выездом мигрантов, что относительно сказывалось на рост криминальной обстановки в стране.

Помимо этого, создавались условия для осуществления незаконной трудовой деятельности (например, осуществление иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности без обращения за получением разрешения на работу или патента), что приводило к сокращению денежных выплат в бюджет России, тем самым, что создавались дополнительные финансовые расходы на государственные службы.

Государству в целях регулирования миграционных процессов и обеспечения законодательства необходимо было выработать комплексные меры по борьбе с незаконной миграцией.

Распад социалистического устройства государства ознаменовал совершенно новый этап в развитии миграционной политики России. Ранее существовавшие проблемы, складывающиеся в вплоть до начала нового века, связывающиеся с угрозой безопасности страны, не давали реализовывать в полной мере управление миграцией. Требовалась либерализация миграционного законодательства.

Проведя исторический анализ этапов становления миграционной политики, целей, направлений и механизмов ее формирования и реализации, возникала необходимость в обозначении понятийного аппарата миграционной политики, определении ее видов, структуры подразделений по вопросам миграции, рассмотрении основных функций государства по осуществлению миграционной политики РФ и способов осуществления миграционной политики. Исследование данных вопросов легло в подраздел 1.1 данной работы.

Дефиниция административного принуждения, а также виды мер административного принуждения, рассматривались в подразделе 1.2 данной работы, в

ходе рассмотрения была выявлена проблема безальтернативного варианта назначения административного выдворения, которое назначается судом вместе с административным штрафом.

Тем самым, данный вид санкций создает правовую проблему при определении соразмерности совершенного правонарушения. На примере санкции ч. 1 статьи 18.8 КоАП РФ, санкцией является назначение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации, либо без такового⁶⁸. Как отмечают исследователи, данный вид наказания является одним из самых строгих⁶⁹ в связи с тем, что влечет неблагоприятные последствия в виде ограничения по выдаче разрешения на временное проживание, либо аннулирования данного разрешения в течении пяти лет (п. 3, ч. 1, ст. 7 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ»).

Судей, при вынесении решения об административной ответственности, необходимо ссылаться на общие правила назначения административного наказания, но и на общие принципы, как соразмерность. Однако, принцип соразмерности не нашел своего определения в общих принципах КоАП РФ, тем самым, создается проблема возможности назначения наказания ниже низшего предела. Решение данной проблемы имело отражение в разделе 2, а именно, в подразделе 2.2, в которой нами была поднята данная проблема и решение ее заключалось в необходимости законодательного закрепления принципов соразмерности и баланса частных и публичных интересов, с целью достижения баланса интересов государства и иностранных граждан или лиц без гражданства. Тем не менее, отражение находит принцип соразмерности в проекте Федерального закона «Об условиях выезда (въезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»⁷⁰ под которым понимается

⁶⁸ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 06.04.2024) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁶⁹ Галдзицкая Ю. П. Миграционная политика РФ: понятие, формирование и развитие под воздействием административного и административно-процессуального законодательства // Общественно-научный журнал. 2024. № 1. С. 23.

⁷⁰ Проект Федерального закона «Об условиях выезда (въезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // [Электронный ресурс]. URL : <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=113698&ysclid=lwt1optavr4424197> (дата обращения : 01.04.2024).

соответствие обстоятельствам противоправного деяния, личности иностранного гражданина или лица без гражданства, имеющие значение для дела.

Второй раздел был посвящен глубокому исследованию мер административного принуждения посредством их сравнения, ранее указанных в подразделе 1.2 данной работы. В ходе использования данного метода исследования как сравнение, был сделан вывод, что закрепленный национальным законодательством порядок административного выдворения имеет схожие черты с порядком депортации. Тем самым, создается юридическая коллизия между выбором одной из мер административного принуждения. Очевидно, требуется переосмысление и совершенствование законодательства в применении принудительных мер. Первые шаги к реформированию законодательной базы в вопросах применения мер административного выдворения и депортации были сделаны МВД РФ в 2021 году, который вышел с законодательной инициативой по принятию нового Федерального закона «Об условиях выезда (въезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»⁷¹, предусматривающий новый порядок применения мер административного принуждения. Предложены были, данным органом, унифицировать два, схожих между собой, такие меры, как административное выдворение и депортацию, с сохранением их особенностей, но заключенное в объединении одним понятием как «высылка». Тем не менее, создается необходимость в дополнении отдельной главой данного законопроекта с названием «Основания высылки к лицам, не совершившим правонарушение» в целях определения рамок при принятии решения о высылке, принятое в целях защиты конституционно-значимых ценностей, не связанных с правонарушением.

Иной вопрос по институту реадмиссии. Его применение, или неприменение, полностью зависит от наличия, или отсутствия международного договора о реадмиссии. Тем не менее, данную меру принуждения можно назвать способом

⁷¹ Проект Федерального закона «Об условиях выезда (въезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // [Электронный ресурс]. URL : <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=113698&ysclid=lwt1optavr4424197> (дата обращения : 01.04.2024).

по обеспечению административного выдворения или депортации, особенно, это касается лиц, чью личность установить проблематично.

Выявлена также проблематика отсутствия предельных сроков содержания лиц, нарушающих миграционное законодательство, подвергнутых депортации и реадмиссии. В отношении определения срока содержания в специальном учреждении, принятом судом в порядке административного судопроизводства, существуют проблемы в силу того, что законодателем не внесены предельные сроки содержания лиц в специальном учреждении, подвергнутых депортации и реадмиссии в части статей Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Сроки не установлены в отношении принятия решения о содержании в специальном учреждении лиц, подлежащих депортации или реадмиссии, а также в принятии решения о продлении срока в специальном учреждении, ранее указанных лиц.

Возникает необходимость по внесению изменений в КАС РФ, а именно, изменить трактовку ч. 2 ст. 269 КАС РФ, изложив в следующей редакции: «Срок содержания иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которого удовлетворено административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждения, не должен превышать девяносто суток с возможностью продления в исключительных случаях судом не более двух раз, и не более чем на девяносто суток».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

Правовые акты федерального уровня

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. – 2020. – 4 июля. – № 144.

2 Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

3 Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 45. – Ст. 7061.

4 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

5 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4552.

6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 22.04.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

7 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 06.04.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

8 Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

9 Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание

законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

10 Федеральный закон от 28.12.2004 № 187-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1. – Ст. 13.

11 Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 06.04.2024) «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 41. – Ст. 4849.

12 Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «Об общих принципах организации публичной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 52. – Ст. 8973.

13 Указ Президента РФ от 14.06.1992 № 626 (ред. от 09.08.2000) «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 25. – Ст. 1422.

14 Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 15. – Ст. 2071.

15 Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 05.02.2024) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 52. – Ст. 7614.

16 Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 (ред. от 12.05.2023) «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 45. – Ст. 6917.

17 Указ Президента РФ от 12.05.2023 № 342 «О внесении изменений в Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на

2019-2025 годы, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622» // Собрание законодательства РФ. – 2023. – № 20. – Ст. 3534.

18 Указ Президента РФ от 22.11.2023 № 889 «Вопросы гражданства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2023. – № 48. – Ст. 8551.

19 Постановление Правительства РФ от 24.10.2002 № 769 (ред. от 08.10.2021) «Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 43. – Ст. 4275.

20 Постановление Правительства РФ от 09.06.2003 № 335 (ред. от 29.03.2023) «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 24. – Ст. 2329.

21 Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2009 № 450 «О правительственной комиссии по миграционной политике» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 22. – Ст. 2726.

22 Постановление Правительства РФ от 23.08.2021 № 1390 «О порядке принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, а также приостановления действия и отмены такого решения в отношении лица без гражданства, получившего временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации, за исключением решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих угрозу здоровью населения, и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 35. – Ст. 6303.

23 Приказ МВД России от 28.07.2017 № 557 (ред. от 21.06.2023) «Об утверждении Положения об Управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Амурской области» // Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24 Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 (ред. от 01.04.2023) «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25 Приказ МВД России от 24.04.2020 № 239 (ред. от 23.11.2023) «Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами» // Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26 Приказ МВД России от 24.09.2020 г. № 669 (ред. от 24.11.2023) «Об утверждении Порядка реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами и специальными учреждениями, предназначенными для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, и Порядка прекращения процедуры реадмиссии в связи с добровольным выездом иностранного гражданина или лица без гражданства из Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Международные акты

27 Конвенция о статусе апатридов (заключена в Нью-Йорке, 28.09.1954) // Сборник Действующего международного права. – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. – 230 – 243 с.

28 Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о реадмиссии от 15 апреля 2013 г. // Бюллетень международных договоров. – 2014. – № 12.

29 Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25.05.2006. // Бюллетень международных договоров. – 2007. – № 8.

30 Соглашение Правительств государств - участников стран СНГ от 06.03.1998 «О порядке взаимного исполнения решений арбитражных, хозяйственных и экономических судов на территориях государств - участников Содружества» // Вестник ВАС РФ. – 1999. – № 3.

Правовые акты регионального уровня

31 Постановление Губернатора Амурской области от 07.04.2014 № 97 (ред. от 30.05.2017) «О создании межведомственной комиссии Амурской области по вопросам привлечения и использования иностранных работников» // Амурская правда. – 2014. – 12 апреля. – № 67.

II Специальная литература

32 Аблякимова, Н. И. Проблемы применения мер административного принуждения и назначения наказаний иностранным гражданам / Н. И. Аблякимова // Актуальные проблемы юриспруденции: публично-правовые аспекты: Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов. – Симферополь: Институт «Таврическая академия» федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского». – 2023. – С. 39-41.

33 Аврутин, Р. Ю. Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств - участников СНГ / Р. Ю. Аврутин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2023. – № 1(97). – С. 245-258.

34 Бабошина, Е. В. Рeadмиссия как институт международно-правового регулирования миграции / Е. В. Бабошина // Вопросы российского и международного права. – 2023. – № 9-1. – С. 264-270.

35 Борисенко, Л. В. Административное выдворение как вид административного наказания: особенности и проблемы реализации / Л. В. Борисенко //

Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2019. – № 8(111). – С. 115-117.

36 Галдзицкая, Ю. П. Миграционная политика РФ: понятие, формирование и развитие под воздействием административного и административно-процессуального законодательства / Ю. П. Галдзицкая // Общественно-научный журнал. – 2024. – № 1. – С. 21-28.

37 Горбунова, Е. А. Понятие интеграция мигрантов в российских концепциях миграционной политики: к вопросу о концептуальных основах / Е. А. Горбунова // Вестник КемГУ. – 2023. – № 3 (29). – С. 292-300.

38 Жеребцов, А. Н. О сущности и системе видов миграционных потоков в рамках концепции государственной миграционной политики Российской Федерации / А. Н. Жеребцов // Юридический вестник Кубанского государственного университета. – 2021. – № 3. – С. 51-56.

39 Иксанов, И. С. Понятие и сущность реадмиссии / Иксанов И. С. // Российский судья. – 2021. – № 5. – 7 с.

40 Карлов, И. В. Обеспечение прав человека при применении административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации / И. В. Карлов // Пенитенциарное право: юридическая теория и правоприменительная практика. – 2019. – № 3(21). – С. 49-54.

41 Катаева, О. В. Проблемы правоприменительной практики по делам о правонарушениях в области обеспечения режима пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и роль объяснений судов в их разрешении / О. В. Катаева // Вестник Воронежского государственного университета. – 2023. – № 2. – С. 154-166.

42 Константинов, А. В. Миграционный кодекс Российской Федерации как результат систематизации миграционного законодательства / А. В. Константинов // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 1. – С. 124-127.

43 Медяник, М. С. Меры административного принуждения: понятие, виды и проблема их реализации / М. С. Медяник // Вестник науки. – 2023. – № 11. – С. 178-184.

44 Панфилов, А. А. Административное выдворение как специальный вид административного наказания / А. А. Панфилов // Правопорядок: история, теория, практика. – 2020. – № 2(25). – С. 39-43.

45 Русанова, С. Ю. Проблемы административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства / С. Ю. Русанова // Инновации. Наука. Образование. – 2021. – № 32. – С. 134-138.

46 Сазонова, О. А. Государственно-правовое регулирование миграционных отношений / О. А. Сазонова. – Белгород, 2023. – 76 с.

47 Степанов, А. В. Понятие и особенности административных правоотношений, складывающихся в сфере миграционной безопасности Российской Федерации / А. В. Степанов // Научный портал МВД России. – 2021. – № 1(53). – С. 109-114.

48 Терентьева, А. В. Социология миграции / А. В. Терентьева. – Чита, 2022. – 134 с.

49 Тельпук, С. В. Некоторые особенности административно-юрисдикционной деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России / С. В. Тельпук // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ: Материалы ежегодной международной научно-практической конференции. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2023. – С. 216-221.

50 Тулаева, К. В. Баланс публичных и частных интересов при назначении административного наказания / К. В. Тулаева // Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. – 2022. – № S(89). – С. 28-32.

51 Умерова, Р. И. Проблемы административного выдворения за пределы Российской Федерации, как меры административной ответственности за

нарушение миграционного законодательства / Р. И. Умерова // Инновации. Наука. Образование. – 2021. – № 41. – С. 257-261.

52 Харламов, С. О. Глобальные демографические проблемы современности: миграция и миграционная политика / С. О. Харламов. – М., 2022. – 48 с.

53 Шадрина, Л. В. Проблемы реализации принудительных мер высылки иностранных граждан за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации / Л. В. Шадрина // Актуальные вопросы теории и практики применения административного, административно-деликтного и административно-процессуального законодательства в правоохранительной деятельности. – 2023. – С. 106-111.

III Материалы судебной практики

54 Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2011 № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 107 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Эстонской Республики А.Т. Федина» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 51. – Ст. 7552.

55 Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 23. – Ст. 3473.

56 Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.2019 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 2.6.1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И. Думилина и А.Б. Шарова» // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 4. – Ст. 360.

57 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 23.12.2021) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. – 2005. – 19 апреля. – № 80.

58 Президиум Верховного Суда РФ от 30.11.2013 «Справка по результатам изучения практики рассмотрения судами дел о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2017. – июнь. – № 6.

IV Законопроекты

59 Проект Федерального закона «Об условиях выезда (въезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=113698&ysclid=lwt1optavr4424197>. – 01.04.2024.

V Историко-правовые акты

60 Указ Президента РФ от 09.08.1994 «О Федеральной миграционной программе» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 18. – Ст. 2065.

61 Указ Президента от 13.06.2012 «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Ваше право. Миграция. – 2012. – июль. – № 13.

62 Постановление Правительства РФ от 18.05.1992 № 327 «О Республиканской долговременной программе "Миграция"» // Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

63 Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 10. – Ст. 932.

64 Приказ МВД России от 18.12.2017 № 933 «Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

VI Электронные ресурсы

65 О миграции: официальный сайт МОМ ООН миграция Российской Федерации // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.iom.int/about-migration>. – 01.04.2024.

66 Справочник по терминологии в области миграции (русско-английский): официальный сайт МОМ ООН миграция Российской Федерации // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://russia.iom.int/ru/resources/spravochnik-po-terminologii-v-oblasti-migracii-russko-angliyskiy-2011>. – 01.04.2024.

67 Статистические сведения по миграционной ситуации. Результаты деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за январь-декабрь 2023 года : официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/>. – 01.04.2024.

68 Статистические сведения по миграционной ситуации. Результаты деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по Амурской области за январь-март 2024 года : официальный сайт Управления МВД России по Амурской области // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://28.xn--b1aew.xn--p1ai/Struktura_UMVD_Rossii_po_Amurskoj_oblast/. – 01.04.2024.

69 Статистические сведения по миграционной ситуации. Аналитическая справка о результатах деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за январь-апрель 2024 года : официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/>. – 30.05.2024.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Постановление по делу об административном правонарушении

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

25 апреля 2024 г.

г. Благовещенск

Судья Благовещенского городского суда Амурской области <ФИО1>
(Амурская область, г. Благовещенск, ул. Краснофлотская, д.137)

с участием гражданина Республики Узбекистан <ФИО2>,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ в отношении гражданина Республики Узбекистан <ФИО2>, 1 января 1991 года рождения, уроженца Республики Узбекистан, зарегистрированного по месту пребывания по адресу: Амурская область, г. Благовещенск, ул. Ленина, д. 1.

установил:

Гражданин Республики Узбекистан <ФИО2>, нарушил режим пребывания (проживания) в Российской Федерации, что выразилось в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания в отсутствие признаков уголовно наказуемого деяния. Данное административное правонарушение было совершено им при следующих обстоятельствах.

25 апреля 2024 года в 8 часов 40 минут ОВМ МУ МВД России «Благовещенское» по адресу: Амурская обл., г. Благовещенск, ул. Калинина, - был выявлен гражданин Республики Узбекистан <ФИО2>, который в период своего предыдущего пребывания на территории Российской Федерации въехал на территорию Российской Федерации 25.11.2013 года с целью въезда «работа». Привлекался к административной ответственности по ч 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ 15.04.2019 года, 20.01.2022 года с назначением наказания в виде административного штрафа без административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 2021 года № 364 « О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» приостановлено с 16 июня 2021 года до истечения 90 суток с даты снятия введенных Российской Федерации временных ограничений на транспортное сообщение течение сроков временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в Российской Федерации и имеющих гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на его территории, сроков, на которые такие иностранные граждане и лица без гражданства поставлены на учет по месту пребывания, а также сроков действия визы и миграционной карты с проставленными в ней отметками, выданных этим иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Распоряжением Правительства РФ от 20.05.2022 года №1253-р был утвержден перечень иностранных государств, в отношении которых сняты введенные Российской Федерацией временные ограничения на транспортное сообщение. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 05.09.2022 года № 2537-р датой снятия ограничений на международное транспортное сообщение с иностранными государствами, не включенными в перечень, является 15.07.2022 года (на основании Постановления Правительства РФ от 14.07.2022 N 1267 «О признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации»).

Граждане стран, не включенных в перечень, не имеющие законных оснований для нахождения на территории Российской Федерации, должны покинуть территорию Российской Федерации в течение 90 суток с даты внесения государства их гражданской принадлежности в перечень, срок выезда для граждан Республики Узбекистан закончился 12.10.2022 года.

Однако <ФИО2> в предыдущий период пребывания на территории Российской Федерации покинул Российскую Федерацию лишь 8 мая 2023 года.

Таким образом, гражданин Республики Узбекистан <ФИО2> в период предыдущего пребывания на территории Российской Федерации после окончания срока действия временных мер по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, то есть с 13.10.2022 г. до 8 мая 2023 г. уклонился от выезда из Российской Федерации, чем совершил административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ч. 1.1. ст. 18.8 КоАП РФ.

В судебном заседании <ФИО2> вину в совершении вменяемого ему административного правонарушения при указанных в протоколе об административном правонарушении обстоятельствах признал. Пояснил, что не мог своевременно покинуть территорию Российской Федерации, поскольку на ее территории проживали и проживают в настоящее время его несовершеннолетние дети – граждане Российской Федерации. Его супруга также является гражданкой Российской Федерации.

Выслушав пояснения участвовавших в судебном заседании лиц, изучив материалы дела, судья приходит к следующему выводу.

Конституцией Российской Федерации установлено, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (часть 3 ст. 62).

Положениями ст. 1.4 КоАП РФ установлено, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории

Продолжение приложения А

Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Федеральным законом от 15.08.1996 N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» установлено, что иностранный гражданин или лицо без гражданства, въехавшие на территорию Российской Федерации с нарушением установленных правил, либо не имеющие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо утратившие такие документы и не обратившиеся с соответствующим заявлением в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо уклоняющиеся от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, а равно нарушившие правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации, являются незаконно находящимися на территории Российской Федерации и несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 ст. 5 Федерального закона от 25 июля 2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом, а также в случае, если такой срок не продлен в соответствии с настоящим Федеральным законом. При этом непрерывный срок временного пребывания в Российской Федерации указанного иностранного гражданина не может превышать девяносто суток.

Ответственность за нарушение указанных требований закона предусмотрена ч. 1 ст.18.8 КоАП РФ, в соответствии с которой нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации,

Продолжение приложения А

выразившееся в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Вина гражданина Республики Узбекистан <ФИО2> в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.1 ст.18.8 КоАП РФ, подтверждается: протоколом об административном правонарушении от 25 апреля 2024 года, рапортом старшего инспектора ОВМ МУ МВД России «Благовещенское Зверева Д.А. от 25.04.2024 года, сведениями АС ЦБДУИГ и ГИСМУ, иными материалами дела, а также пояснениями <ФИО2> в ходе судебного разбирательства.

При назначении наказания гражданину Республики Узбекистан <ФИО2> судьёй учитывается характер совершенного им административного правонарушения, его имущественное положение и личность виновного. Супруга <ФИО2> – <ФИО3> является гражданкой Российской Федерации, кроме того, у данных граждан имеются несовершеннолетние совместные дети – <ФИО4>, 09.06.2018 г.р., <ФИО5>, 14.01.2016 г.р. Также судья учитывает, что правонарушение было совершено <ФИО2> в предыдущий период пребывания на территории Российской Федерации, при этом в настоящее время <ФИО2> находится на территории Российской Федерации на законных основаниях.

Обстоятельством, смягчающим административную ответственность, является признание <ФИО2> своей вины и раскаяние в содеянном.

Обстоятельств, отягчающих административную ответственность, не установлено.

Санкция ч.1.1 ст.18.8 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

В ходе судебного разбирательства в материалы дела были представлены доказательства, свидетельствующие о наличии у <ФИО2> сложившихся на территории Российской Федерации устойчивых связей, а именно, была предоставлена копия свидетельства о заключении брака между <ФИО2> и <ФИО3>, зарегистрированного 23.11.2023 году, а также копии свидетельств о рождении детей, свидетельствующие о наличии между <ФИО2> и <ФИО3> детей.

В соответствии со статьей 10 Семейного кодекса Российской Федерации, брак заключается в органах записи актов гражданского состояния (п. 1); права и обязанности супругов возникают со дня государственной регистрации заключения брака в органах записи актов гражданского состояния (п. 2).

В силу положений статьи 48 Семейного кодекса Российской Федерации, если ребенок родился от лиц, состоявших в браке между собой, а также в течение трехсот дней с момента расторжения брака, признания его недействительным или с момента смерти супруга матери ребенка, отцом ребенка признается супруг (бывший супруг) матери, если не доказано иное.

Наличие доказательств, объективно подтверждающих факты наличия на иждивении у <ФИО2> в отношении двух детей и наличия брачных отношений между данным иностранным гражданином и гражданкой Российской Федерации <ФИО3> позволяет прийти к выводу о наличии <ФИО2> семейных связей на территории Российской Федерации.

Федеральным законом от 25.12.2023 N 649-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", вступившим в силу с 5 января 2024 года, статья 4.1 КоАП РФ дополнена частью 3.8 следующего содержания: если при назначении административного наказания в случае, при котором санкция применяемой статьи предусматривает обязательное назначение наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации (за исключением случаев, предусмотренных частями 3.6 и 3.7

Продолжение приложения А настоящей статьи, а также административных правонарушений, предусмотренных частями 5 - 8 статьи 6.21, частями 3 и 4 статьи 6.21.1, частями 3 и 4 статьи 6.21.2, частью 3 статьи 20.25 настоящего Кодекса), судья, учитывая продолжительность проживания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, его семейное положение, отношение к уплате налогов, предусмотренных законодательством Российской Федерации, наличие дохода и обеспеченность жильем на территории Российской Федерации, род деятельности и профессию, законопослушное поведение, обращение о приеме в гражданство Российской Федерации и другие обстоятельства, придет к выводу, что административное выдворение за пределы Российской Федерации является чрезмерным ограничением права на уважение частной жизни и несоразмерно целям административного наказания, а также в случае отсутствия государства, готового принять на своей территории лицо без гражданства, назначается административное наказание в виде административного штрафа в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо обязательных работ на срок от ста пятидесяти до двухсот часов.

В соответствии с ч. 1 ст. 1.7 КоАП РФ, лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения.

Согласно ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ, закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, то есть распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет.

Вменяемое <ФИО2> административное правонарушение было совершено им до вступления в силу Федерального закона от 25.12.2023 N 649-ФЗ "О

Продолжение приложения А
внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", при этом норма ч. 3.8 ст. 4.1 КоАП РФ никак не улучшает положение привлекаемого к ответственности лица, следовательно, данная норма в настоящем случае применению не подлежит.

Учитывая изложенные обстоятельства, а также положения ст. 3.1, ст. 4.1 КоАП РФ, соразмерности назначения наказания совершённого правонарушению, обеспечения достижения баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства, сведения о личности <ФИО2>, который в настоящее время находится на территории Российской Федерации на законных основаниях, члены семьи которого являются гражданами Российской Федерации, судья считает необходимым назначить <ФИО2> административное наказание в виде административного штрафа в размере 3 000 рублей без административного выдворения за пределы Российской Федерации.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 29.10 КоАП РФ судья постановил:

гражданина Республики Узбекистан <ФИО2>, 1 января 1991 года рождения, уроженца Республики Узбекистан, паспорт иностранного гражданина FA 1111111 выдан 1 июня 2023 г. в Республике Узбекистан, признать виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ и подвергнуть административному наказанию в виде административного штрафа в размере 3 000 (три тысячи) рублей.

Штраф должен быть уплачен не позднее шестидесяти дней после дня вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении по следующим реквизитам:

Постановление судьи может быть обжаловано в Амурский областной суд в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления.

Судья

<ФИО1>

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Постановление по делу об административном правонарушении

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

25 сентября 2023 года

г. Благовещенск

Судья Благовещенского городского суда Амурской области <ФИО1>
(Амурская область, г. Благовещенск, ул. Краснофлотская, д. 137),

при секретере <ФИО2>,

с участием гражданина Республики Узбекистан <ФИО3>, рассмотрев в открытом судебном заседании дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ, в отношении гражданина Республики Узбекистан <ФИО3>, 1 мая 1993 года рождения, уроженца Республики Узбекистан, фактически проживающего по адресу: г. Благовещенск, ул. Кольцевая, д. 1, национальный заграничный паспорт АВ111111 выдан 9 сентября 2017 г. в Республике Узбекистан,

УСТАНОВИЛ:

25 сентября 2023 года в Благовещенский городской суд поступил административный материал в отношении гражданина Республики Узбекистан <ФИО3> по факту совершения правонарушения, предусмотренного ч.1.1 ст. 18.8 КоАП РФ.

В судебном заседании гражданин <ФИО3> вину в совершении вменяемого ему правонарушения при указанных в протоколе об административном правонарушении обстоятельствах признал. Пояснил, что 14 сентября 2023 г. им приобретены проездные документы для выезда с территории Российской Федерации в Республику Узбекистан на 29 октября 2023 г. Также указал, что не смог продлить свою регистрацию по месту жительства и не покинул территорию Российской Федерации в установленный законом срок, поскольку у него не было необходимых денежных средств: ему не выплатили заработную плату по месту работы.

На территории Российской Федерации у <ФИОЗ> проживает брат, имеющий вид на жительство в Российской Федерации; кроме того, <ФИОЗ> имеет ребёнка от гражданки Российской Федерации, которая проживает в пгт. Палана Камчатского края.

Выслушав пояснения участвовавших в судебном заседании лиц, изучив материалы дела, судья приходит к следующему выводу.

Конституцией Российской Федерации установлено, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (часть 3 ст. 62).

Положениями ст. 1.4 КоАП РФ установлено, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Федеральным законом от 15.08.1996 N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» установлено, что иностранный гражданин или лицо без гражданства, въехавшие на территорию Российской Федерации с нарушением установленных правил, либо не имеющие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо утратившие такие документы и не обратившиеся с соответствующим заявлением в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо уклоняющиеся от выезда из Российской Федерации по

Продолжение приложения Б

истечения срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, а равно нарушившие правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации, являются незаконно находящимися на территории Российской Федерации и несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 1 статьи 25.10).

В соответствии с п. 1 ст. 5 Федерального закона от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Согласно п. 2 ст. 5 Федерального закона от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока действия его визы или иного срока временного пребывания, установленного настоящим Федеральным законом или международным договором Российской Федерации, за исключением случаев, когда на день истечения указанных сроков ему продлены срок действия визы или срок временного пребывания, либо ему выданы новая виза, или разрешение на временное проживание, или вид на жительство, либо у него приняты заявление и иные документы, необходимые для получения им разрешения на временное проживание в порядке, предусмотренном статьей 6.1 настоящего Федерального закона, либо у него принято заявление о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации иностранного гражданина, признанного носителем русского языка в соответствии со статьей 33.1 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации", или заявление о выдаче вида на жительство, либо федеральным органом

Продолжение приложения Б

исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции (далее - федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции), принято ходатайство работодателя или заказчика работ (услуг) о привлечении иностранного гражданина к трудовой деятельности в качестве высококвалифицированного специалиста или заявление работодателя или заказчика работ (услуг) о продлении срока действия разрешения на работу, выданного такому высококвалифицированному специалисту в соответствии со статьей 13.2 настоящего Федерального закона, либо ходатайство образовательной организации, в которой иностранный гражданин обучается по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, о продлении срока временного пребывания в Российской Федерации такого иностранного гражданина.

Пунктом 5 данной нормы также установлено, что срок временного пребывания иностранного гражданина продлевается при выдаче иностранному гражданину патента, при продлении срока действия патента или при переоформлении патента в соответствии со статьей 13.3 названного Федерального закона, за исключением случаев, предусмотренных этим Федеральным законом. В случае, если срок действия имеющегося у иностранного гражданина патента не был продлен либо выданный ему патент был аннулирован, данный иностранный гражданин в случае истечения срока его временного пребывания в Российской Федерации обязан выехать из Российской Федерации.

В силу пункта 5 статьи 13.3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ патент выдается иностранному гражданину на срок от одного до двенадцати месяцев.

Срок действия патента может неоднократно продлеваться на период от одного месяца. При этом общий срок действия патента с учетом продлений не может составлять более двенадцати месяцев со дня выдачи патента.

Срок действия патента считается продленным на период, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа.

В ином случае срок действия патента прекращается со дня, следующего за последним днем периода, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа.

Ответственность за нарушение указанных требований закона предусмотрена ч. 1.1 ст.18.8 КоАП РФ, в соответствии с которой нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов дела и установлено судом, гражданин Республики Узбекистан <ФИО3> въехал на территорию Российской Федерации 26 ноября 2020 года с целью въезда «работа», на миграционном учете на территории России по 26 мая 2022 г. года по адресу: г. Благовещенск, ул. Пограничная, д. 1. Действующих патента или визы не имеет. С 27 мая 2022 года <ФИО3> уклонился от выезда из Российской Федерации, чем совершил административное правонарушение, предусмотренное ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ.

Вина гражданина Республики Узбекистан <ФИО3> в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.1.1 ст.18.8 КоАП РФ, выразившаяся в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, подтверждается протоколом об административном правонарушении АО № 11111111 ПР, рапортом старшего инспектора ОИК УВМ УМВД России по Амурской области <ФИО4>, сведениями из АС ЦБДУИГ и

Продолжение приложения Б системы ГИСМУ, и другими материалами дела, а также пояснениями <ФИОЗ>, данными им в ходе судебного разбирательства.

При назначении наказания гражданину Республики Узбекистан <ФИОЗ> судьёй учитывается характер совершенного им административного правонарушения, его имущественное положение и личность виновного.

В качестве обстоятельства, смягчающего административную ответственность <ФИОЗ>, судья учитывает признание им вины, раскаяние в содеянном.

Обстоятельств, отягчающих административную ответственность <ФИОЗ>, не установлено.

Санкция ч.1.1 ст.18.8 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации. В ходе судебного разбирательства в материалы дела не были представлены доказательства, свидетельствующие о наличии у <ФИОЗ> сложившихся устойчивых семейных или социально-экономических связей на территории Российской Федерации. Ссылки <ФИОЗ> на наличие у него близких родственников (брата, имеющего вид на жительство в Российской Федерации, а также ребёнка от гражданки Российской Федерации), не подтверждены относимыми и допустимыми доказательствами. Так, судья критически относится к доводам <ФИОЗ> о наличии у него семейных отношений с гражданами Российской Федерации, поскольку материалами дела и пояснениями <ФИОЗ> не подтверждается его совместное проживание с кем-либо из упомянутых им лиц, а также регистрация в органах ЗАГС брачных отношений с гражданкой Российской Федерации или отцовства <ФИОЗ> в отношении их совместного ребёнка.

Учитывая изложенные обстоятельства, а также положения ст. 3.1, ст. 4.1 КоАП РФ, соразмерности назначения наказания совершённого правонарушению, обеспечения достижения баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства, сведения о личности <ФИОЗ>, судья считает необходимым назначить административное наказание в виде административного штрафа в размере 2 000 рублей с административным выдворением за

Продолжение приложения Б
пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда иностранного гражданина из Российской Федерации, поскольку <ФИОЗ> был представлен проездной документ № 111 111111111, достоверно подтверждающие намерение привлекаемого к административной ответственности лица самостоятельно покинуть территорию Российской Федерации.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 29.10 КоАП РФ, судья
ПОСТАНОВИЛ:

гражданина Республики Узбекистан <ФИОЗ>, 1 мая 1993 года рождения, уроженца Республики Узбекистан, национальный заграничный паспорт АВ111111 выдан 9 сентября 2017 г., признать виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ и подвергнуть административному наказанию в виде административного штрафа в размере 2 000 (две тысячи) рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда иностранного гражданина из Российской Федерации.

В соответствии с ч. 6 ст. 32.10 КоАП РФ иностранный гражданин или лицо без гражданства, которым назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации, обязаны выехать из Российской Федерации в течение пяти дней после дня вступления в силу постановления судьи о назначении соответствующего административного наказания.

Оплату штрафа гражданину Республики Узбекистан <ФИОЗ>, 1 мая 1993 года рождения, произвести не позднее следующего дня после дня вступления в законную силу данного постановления по делу об административном правонарушении по следующим реквизитам:

Постановление судьи может быть обжаловано в Амурский областной суд в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления.

Судья

<ФИО1>

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Решение суда

РЕШЕНИЕ

Именем Российской Федерации

17 мая 2023 года г. Благовещенск

Благовещенский городской суд Амурской области в составе:

председательствующего судьи <ФИО1>,

при секретаре <ФИО2>,

с участием представителя административного истца – Управления Министерства внутренних дел России по Амурской области – <ФИО3>, административного ответчика <ФИО4>, старшего помощника прокурора города Благовещенска <ФИО5>, рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Управления Министерства внутренних дел России по Амурской области к <ФИО4> о продления срока временного размещения иностранного гражданина в Центре временного содержания иностранных граждан МО МВД России «Благовещенский»,

установил:

УМВД России по Амурской области обратилось в суд с данным административным исковым заявлением, в обоснование указав, что 17 февраля 2023 года из ФКУ ИК-2 УФСИН России по Амурской области по отбытии наказания был освобождён гражданин Республики Азербайджан <ФИО4>.

25 октября 2019 года <ФИО4> был осужден Октябрьским районным судом Амурской области за совершение преступления, предусмотренного пунктом «в» части 2 статьи 158 УК РФ, с присоединением приговора Благовещенского городского суда Амурской области от 4 апреля 2018 года, к наказанию в виде лишения свободы сроком на 3 года 2 месяца.

Распоряжением ФСИН России от 8 апреля 2021 года № 1100-рн пребывание (проживание) в Российской Федерации <ФИО4> признано нежелательным, сроком на 3 года после отбытия наказания до момента погашения судимости.

15 июня 2022 года УМВД России по Амурской области в отношении гражданина <ФИО4> принято решение о депортации.

4 апреля 2022 года Белогорским городским судом Амурской области в ходатайстве о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания <ФИО4> отказано.

9 апреля 2022 года апелляционным постановлением Амурского областного суда постановление Белогорского городского суда Амурской области от 4 апреля 2022 года отменено, неотбытая часть наказания в виде лишения свободы заменена исправительными работами на срок 1 месяц 19 дней с удержанием 5 % из заработной платы ежемесячно в доход государства.

21 июня 2022 года <ФИО4> освобожден из мест лишения свободы и решением Благовещенского городского суда, как лицо, подлежащее депортации, помещен в Центр временного содержания иностранных граждан УМВД России по Амурской области на срок до 21 сентября 2022 года.

14 июля 2022 года <ФИО4> был осужден Благовещенским городским судом Амурской области за совершение преступления, предусмотренного пунктом «в» части 2 статьи 158 УК РФ к наказанию в виде лишения свободы сроком на 2 года. По совокупности преступлений путем частичного сложения назначенного наказания с наказанием по приговору Октябрьского районного суда Амурской области от 25 октября 2019 года, <ФИО4> назначено наказание в виде 3 лет 8 месяцев лишения свободы.

9 января 2023 года УФСИН России по Амурской области принято решение № 11/ТО-1-нв о неразрешении <ФИО4> въезда на территорию Российской Федерации сроком на 3 года после отбытия наказания до момента погашения судимости.

Распоряжением ФСИН России от 1 февраля 2023 года № 111-рн пребывание (проживание) в Российской Федерации <ФИО4> признано нежелательным сроком на 3 года после отбытия наказания, до момента погашения судимости.

<ФИО4> не имеет документа, удостоверяющего личность, ранее документировался: паспортом гражданина СССР образца 1974 года серии ХХТВ-ЖГ №

Продолжение приложения В 111111, выданным 22 июля 1992 года Аяказским РОВД г. Гянджа, паспортом гражданина СССР образца 1974 года серии XXIV-ЖГ № 111111, выданным 6 марта 1994 года Канязским РОВД Азербайджанской Республики, паспортом гражданина СССР образца 1974 года серии V-ЖО № 111111, выданным 30 ноября 1998 года Благовещенским РОВД Амурской области.

В соответствии с ответом от 6 июля 2012 года № 08/8158, по учету Национальной Автоматизированной Паспортной Системы Главного Управления паспорта, регистрации и миграции Министерства Внутренних Дел Азербайджанской Республики, <ФИО4> прописан с 7 июня 1994 года на территории Азербайджанской Республики, в связи с чем, согласно 1-му пункту 5-ой статьи Закона Азербайджанской Республики «О гражданстве Азербайджанской Республики» от 30 сентября 1998 года, <ФИО4> считается гражданином Азербайджанской Республики.

УМВД России по Амурской области в целях документирования гражданина <ФИО4> свидетельством на возвращение в Азербайджанскую Республику, в Генеральное консульство Азербайджанской Республики в г. Екатеринбурге направлен запрос от 31 декабря 2022 года № 1/11/1111. Запрашиваемый документ, позволяющий <ФИО4> пересечь Государственную границу Российской Федерации, в адрес УМВД России по Амурской области не поступил.

Наличие указанных решений в отношении ответчика и отсутствие документов, удостоверяющих личность, лишают <ФИО4> законных оснований для пребывания (проживания) на территории Российской Федерации, а также лишают его права на получение разрешительных документов на осуществление трудовой деятельности, в связи с чем <ФИО4> не имеет возможности быть поставленным на миграционный учет и осуществлять законную трудовую деятельность.

Решением Благовещенского городского суда от 17 февраля 2023 г. гражданин Азербайджанской Республики <ФИО4> был помещён в Центр временного содержания иностранных граждан УМВД России по Амурской области,

Продолжение приложения В
расположенный по адресу г. Благовещенск, с. Белогорье, ул. Релочная, 1, на срок
до 17 мая 2023 года включительно.

На основании изложенного УМВД России по Амурской области просит
суд продлить срок содержания <ФИО4> в Центре временного содержания ино-
странных граждан МО МВД России «Благовещенский» на срок 3 месяца, до 17
августа 2023 г., решение суда обратить к немедленному исполнению.

В судебном заседании представитель УМВД России по Амурской области
<ФИО3> настаивала на заявленных административных исковых требованиях,
поддержала доводы административного искового заявления.

Административный ответчик <ФИО4> с административным исковым за-
явлением согласился.

В своем заключении помощник прокурора города Благовещенска пола-
гала, что административный иск является обоснованным и подлежит удовлетво-
рению.

Выслушав пояснения явившихся лиц, заключение прокурора, изучив мате-
риалы дела, суд приходит к следующим выводам.

Согласно статье 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-
ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федера-
цию» в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, неза-
конно находящихся на территории Российской Федерации, либо лица, которому
не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случае, если пребывание
(проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно
находящихся в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособ-
ности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоро-
вью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности,
прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежела-
тельности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или
лица без гражданства в Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 11 статьи 31 Федерального закона от 25 июля
2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в

Продолжение приложения В Российской Федерации» в случае, если уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в отношении иностранного гражданина, находящегося в местах лишения свободы, вынесено решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, такое решение в течение трех рабочих дней со дня его вынесения направляется в соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, который принимает решение о депортации данного иностранного гражданина либо в случае наличия международного договора Российской Федерации о реадмиссии, который затрагивает данного иностранного гражданина, решение о его реадмиссии.

Статьей 31 Федерального закона № 115-ФЗ предусмотрено, что иностранные граждане, подлежащие депортации, содержатся в специальных учреждениях до исполнения решения о депортации (пункт 9); исполнение решения о депортации иностранного гражданина, указанного в пункте 11 настоящей статьи, либо решения о его реадмиссии осуществляется после отбытия данным иностранным гражданином наказания, назначенного по приговору суда (пункт 12).

Согласно статье 2 Федерального закона № 115-ФЗ депортацией является принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Как усматривается из материалов дела и установлено судом, 25 октября 2019 года <ФИО4> осужден Октябрьским районным судом Амурской области по пункту «в» части 2 статьи 158 УК РФ, статье 70 УК РФ к 3 годам 2 месяцам лишения свободы.

8 апреля 2021 года распоряжением Федеральной службой исполнения наказаний № 1100-рн пребывание (проживание) в Российской Федерации <ФИО4> признано нежелательным сроком на 3 года после отбытия наказания до момента погашения судимости.

16 апреля 2021 года Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Республике Бурятия в отношении административного ответчика

Продолжение приложения В
вынесено решение № 1 о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства сроком на 3 года после отбытия наказания до момента погашения судимости.

15 июня 2022 года УМВД России по Амурской области утверждено решение о депортации гражданина Азербайджанской Республики за пределы Российской Федерации.

21 июня 2022 года <ФИО4> освобожден по отбытию наказания.

21 июня 2022 года решением Благовещенского городского суда <ФИО4> как лицо, подлежащее депортации, помещен в Центр временного содержания иностранных граждан УМВД России по Амурской области на срок до 21 сентября 2022 года.

14 июля 2022 года <ФИО4> был осужден Благовещенским городским судом Амурской области по пункту «в» части 2 статьи 158 УК РФ к наказанию в виде лишения свободы сроком на 2 года. По совокупности преступлений путем частичного сложения назначенного наказания с наказанием по приговору Октябрьского районного суда Амурской области от 25 октября 2019 года, <ФИО4> назначено наказание в виде 3 лет 8 месяцев лишения свободы.

9 января 2023 года УФСИН России по Амурской области принято решение № 11/ТО-1-нв о неразрешении <ФИО4> въезда на территорию Российской Федерации сроком на 3 года после отбытия наказания до момента погашения судимости.

1 февраля 2023 года Федеральной службой исполнения наказаний в отношении гражданина Азербайджанской Республики <ФИО4>, 25 февраля 1976 года рождения, уроженца Азербайджанской ССР, осужденного за совершение преступлений средней тяжести, содержавшегося в ФКУ ИК-2 УФСИН России по Амурской области, вынесено распоряжение № 111-рн о нежелательности его пребывания (проживания) в Российской Федерации сроком на 3 года до момента погашения судимости.

На момент рассмотрения дела распоряжение о нежелательности пребывания (проживания) на территории Российской Федерации и решение о депортации в установленном порядке не отменены и не признаны незаконными.

Материалами дела также подтверждается, что <ФИО4> не имеет документа, удостоверяющего личность, ранее документировался: паспортом гражданина СССР образца 1974 года серии ХХТV-ЖГ № 111111, выданным 22 июля 1992 года Аяказским РОВД г. Гянджа, паспортом гражданина СССР образца 1974 года серии ХХIV-ЖГ № 111111, выданным 6 марта 1994 года Канязским РОВД Азербайджанской Республики, паспортом гражданина СССР образца 1974 года серии V-ЖО № 111111, выданным 30 ноября 1998 года Благовещенским РОВД Амурской области.

В соответствии с ответом от 6 июля 2012 года № 01/1111, по учету Национальной Автоматизированной Паспортной Системы Главного Управления паспорта, регистрации и миграции Министерства Внутренних Дел Азербайджанской Республики, <ФИО4> прописан с 7 июня 1994 года на территории Азербайджанской Республики, в связи с чем, согласно 1-му пункту 5-ой статьи Закона Азербайджанской Республики «О гражданстве Азербайджанской Республики» от 30 сентября 1998 года, <ФИО4> считается гражданином Азербайджанской Республики.

УВМ УМВД России по Амурской области проведена проверка, в ходе которой установлено, что <ФИО4> не является гражданином Российской Федерации, поскольку не установлено его постоянное проживание на территории России на день вступления в силу закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 года № 1948-1, то есть на 6 февраля 1992 года, а также факт приобретения им гражданства Российской Федерации в установленном порядке.

Данное обстоятельство подтверждается заключением УФМС России по Амурской области от 8 апреля 2014 года № 11111, заключением УМВД России по Амурской области от 17 октября 2016 года № 11111.

По учетам АС «Российский паспорт» <ФИО4> паспортом гражданина Российской Федерации не документировался.

В УВМ УМВД России по Амурской области с заявлением об оформлении разрешения на временное проживание в Российской Федерации, вида на жительство, приобретении гражданства Российской Федерации, в установленном законом порядке не обращался. Также не обращался по вопросу оформления документов на осуществление трудовой деятельности.

На основании вступившего в законную силу решения Благовещенского городского суда от 17 февраля 2023 г. гражданин Азербайджанской Республики <ФИО4> был помещён в Центр временного содержания иностранных граждан УМВД России по Амурской области, расположенный по адресу г. Благовещенск, с. Белогорье, ул. Релочная, 1, на срок до 17 мая 2023 года включительно.

31 декабря 2022 г., 7 апреля 2023 г. во исполнение решения о депортации в адрес Генерального консульства Азербайджанской Республики в г. Екатеринбурге УМВД России по Амурской области были направлены запросы о документировании <ФИО4> свидетельством на возвращение в Азербайджанскую Республику. Запрашиваемый документ в адрес УМВД России по Амурской области на момент рассмотрения судом настоящего административного дела не поступил.

Отсутствие действующих документов, необходимых для выезда за пределы Российской Федерации, исключает возможность исполнения решения о депортации <ФИО4> за пределы Российской Федерации.

При таких обстоятельствах, учитывая наличие в отношении <ФИО4> распоряжения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, решения о депортации за пределы Российской Федерации, отсутствие у него законных оснований для пребывания (проживания) на территории России, суд приходит к выводу о наличии предусмотренных законом оснований для продления срока содержания гражданина Азербайджанской Республики <ФИО4> в специальном учреждении.

Содержание иностранного гражданина в специальном учреждении является механизмом реализации решения уполномоченного органа о депортации этого иностранного гражданина и при наличии такого решения, предполагающего принудительное перемещение иностранного гражданина через государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, само по себе не влечет нарушения прав иностранного гражданина, подлежащего депортации.

Руководствуясь частью 2 статьи 269 КАС РФ, принимая во внимание объем и количество мероприятий, необходимых для проведения процедуры депортации, в том числе необходимость получения свидетельства на возвращение в Азербайджанскую Республику, покупки проездных билетов с соблюдением процедуры, предусмотренной Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», суд полагает разумным и достаточным продлить срок пребывания <ФИО4> в специальном учреждении временного содержания иностранных граждан до 17 августа 2023 года, как того требует административный истец.

Учитывая установленные по делу обстоятельства, категорию спора, отсутствие доказательств наличия законных оснований для нахождения <ФИО4> на территории Российской Федерации, с целью соблюдения публичных и частных интересов, суд считает необходимым обратиться к немедленному исполнению.

На основании изложенного, руководствуясь статьи 269 КАС РФ, суд решил:

административное исковое заявление Управления Министерства внутренних дел России по Амурской области удовлетворить.

Продлить срок содержания гражданина Азербайджанской Республики <ФИО4>, 01 февраля 1976 года рождения, уроженца Республики Азербайджан, подлежащего депортации, в Центре временного содержания иностранных граждан МО МВД Росси «Благовещенский», расположенном по адресу: г.

Продолжение приложения В
Благовещенск, с. Белогорье, ул. Релочная, 1 – на срок до 17 августа 2023 года
включительно.

Обратить решение суда к немедленному исполнению.

Решение может быть обжаловано в апелляционном порядке в Амурский
областной суд через Благовещенский городской суд в течение десяти дней со дня
принятия решения.

Председательствующий судья

<ФИО1>