

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЫДВОРЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ЗА ПРЕДЕЛЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК МЕРА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ: ОСОБЕННОСТИ ДОКТРИНЫ И ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Н. В. Полякова

Воронежский государственный университет

Аннотация: В настоящей статье исследуются основные теоретические аспекты административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, проблемы административного регулирования возникающих правовых отношений и предлагаются пути их решения, обосновывается позиция автора по рассматриваемой теме.

Ключевые слова: административное наказание, депортация

Abstract: The article deals with the modern theoretical conceptions of administrative exile of foreign citizens and statelessness persons outside the Russian Federation as an administrative enforcement measure, its specific features are analyzed; the problems of administrative regulation of arising legal relations are presented and solved; the position of the author is reasonably substantiated.

Key words: administrative punishment, deportation.

Происходящие в современном обществе миграционные процессы обуславливают возникновение проблем, связанных с их регулированием, применение административных рычагов и процедур в пресечении неблагоприятных миграционных явлений. Важное место в этой сфере занимает и институт административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации.

Административно-деликтные правоотношения, которые возникают между особыми субъектами административной юрисдикции — иностранными гражданами и лицами без гражданства, требуют детального правового закрепления, как в национальном законодательстве, так и в международном праве. В этой связи возникает необходимость согласования норм законодательства различных государств, в том числе и в сфере реализации института административного выдворения.

Прежде чем рассматривать проблемы функционирования и реализации административного выдворения в Российской Федерации, необходимо понять содержание и правовую природу указанного явления, выявить и уточнить понятийные неточности, сходство и различие со смежными правовыми категориями.

Законодательство СССР закрепило административное выдворение за пределы СССР иностран-

ных граждан и лиц без гражданства как меру наказания только в 1995 году, хотя в нарушение принципа законности на практике данная мера применялась. Необходимо отметить, что институт административного выдворения иностранных граждан с территории Российской Федерации в доктрине административного права мало исследован. Что же такое «административное выдворение» и каков порядок его применения?

В русском языке «выдворение» определяется как высылка из страны, то есть «выдворять» значит «заставлять уйти из данного места, помещения, выселять» [1, 1006]. Международные документы содержат иной термин — «высылка иностранных граждан» как наиболее общий. Зафиксировано указанное понятие и в Международном пакте от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах»¹. В статье 13 этого документа отмечается, что «иностранец, законно находящийся на территории какого-либо из участвующих в Пакте государств, может быть выслан только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и, если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, имеет право на предоставление доводов против своей высылки, на пересмотр своего дела компетентной властью, и на то, чтобы быть представленными для этой цели перед этой властью лицом или лицами».

Анализ законодательства зарубежных стран (Германия, США, Франция, Япония и других) показывает, что в нем можно встретить различные термины, определяющие формы удаления из страны пребывания иностранных граждан — «выселение», «изгнание», «депортация», «принудительная высылка» и другие. Конечно, такая коллизия в определении указанной правовой категории порождает проблемы правоприменения.

Следует согласиться с профессором Шкатулла В.И., что исторически в России существовал термин «высылка», хотя и не всегда его содержание соответствовало современному понятию «выдворение», так как его субъектами были и граждане России и СССР, а также долгое время указанным термином обозначался вид уголовного наказания.

В настоящее время в научной литературе и законодательстве Российской Федерации используются различные термины, обозначающие процедуру «удаления» иностранных граждан и лиц без гражданства с территории России — «административное выдворение», «высылка», «депортация», сущность которых не всегда однозначно определяется учеными. Вопросы терминологического несоответствия указанных дефиниций неоднократно ставятся в юридической науке и отсутствие четкого нормативного закрепления оснований и порядка их реализации позволяет говорить о проблемах, связанных с их применением.

В целях определения содержания и правовой сущности административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства необходимо провести анализ теоретических концепций, сложившихся в науке.

Административное выдворение включает в себя 2 формы удаления иностранного гражданина или лица без гражданства с территории Российской Федерации:

— принудительное и контролируемое перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы России;

— контролируемый самостоятельный выезд указанных граждан и лиц без гражданства из России.

Рассматриваемая мера осуществляется государственными органами и направлена на упорядочивание миграционных процессов. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации осуществляется как в принудительном порядке, так и предполагает самостоятельный выезд, но под контролем государства.

Таким образом, есть основания рассматривать административное выдворение как меру административного принуждения.

Таким образом, есть основания рассматривать административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в качестве административно-принудительной меры.

Как отмечает, Ю.Н. Стариков, институт административного принуждения является комплексным административно-правовым институтом, который аккумулирует нормативные установления различного характера для регулирования правоприменительной, правоохранительной и правостановительной деятельности государства в специфической сфере — функционирования исполнительной власти, обеспечения законности реализации мер принуждения, создания и поддержания правопорядка [2, 15].

Д.Н. Бахрах дает иное определение административно-правового принуждения, рассматривая его через призму деятельности уполномоченных субъектов. Так, административно-правовое принуждение как особый вид государственного принуждения, состоит в применении субъектами функциональной исполнительной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с неправомерными действиями [3, 441].

Таким образом, сущность административного принуждения состоит в применении уполномоченными субъектами (в частности органами исполнительной власти) установленных государством административных мер.

В юридической литературе существуют различные классификации мер административного принуждения. Рассмотрим некоторые из них.

В начале 50-х годов в правовой теории основное место занимала следующая классификация административно-принудительных мер:

— меры административного взыскания, которые применялись к лицам, совершившим административные правонарушения;

— иные меры административного принуждения, не связанные с административным взысканием.

Более детальную классификацию указанной группы мер определил М.И. Еропкин, который выделил три группы административно-принудительных мер:

— административные взыскания, которые связаны с совершением административного проступка и применяются для привлечения к административной ответственности правонарушителей.

— Меры административного пресечения, которые применяются для пресечения противоправных действий;

— Административно-предупредительные меры.

Ряд ученых, а именно, Д.Н. Бахрах, И.В. Панова, Ю.Г.Черепанов, выделяют в структуре административного принуждения меры процессуально-обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Рассмотрим административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства в структуре административного принуждения.

Первая группа мер — административно-предупредительные, которые не связаны с совершением правонарушения, хотя и носят принудительный характер. Это превентивные, профилактические меры. Как отмечает Козлов Ю.М., эти меры применяются с целью предупреждения возможных правонарушений в сфере государственного управления, предотвращения иных, вредных для режима общественной безопасности явлений.

Леженин А.В. характеризует профилактический характер административно-предупредительных мер и указывает следующие признаки:

— они не связаны с совершением административного правонарушения, то есть, правонарушение еще не совершено, а принудительные механизмы в отношении физических и юридических лиц уже функционируют (применяются);

— принудительный характер данных мер состоит в реализации властных и односторонних действий, которые не согласовываются с противоположной стороной.

— административно-предупредительные меры закреплены в законодательных и иных нормативных актах, предусматривающих обязательные действия либо устанавливающих известные запреты и ограничения под угрозой применения административных санкций за их неисполнение, а также четко регламентированные полномочия надзорных органов по обеспечению режима исполнения этих предписаний [4, 72].

Куракин А.В. отмечает, что в качестве предупредительной меры административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, может выступать в случае выяснения, что иностранный гражданин или лицо без гражданства является душевно больным [5, 144].

Мерой, сходной по своему содержанию с административным выдворением за пределы РФ

иностранных граждан и лиц без гражданства выступает депортация, то есть принудительное и контролируемое перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. Законодательство Российской Федерации закрепляет возможность применения депортации к иностранным гражданам и лицам без гражданства в случае выявления ВИЧ-инфекции. Применение указанной меры направлено на обеспечение безопасности и охрану здоровья иных граждан.

Конституционный Суд Российской Федерации разъясняет по указанному вопросу, что правоприменительные органы и суды, исходя из гуманитарных соображений должны учитывать и иные обстоятельства, имеющие значение, а именно, семейное положение, состояние здоровья ВИЧ-инфицированного иностранного гражданина или лица без гражданства и иные исключительные, заслуживающие внимания обстоятельства, при решении вопроса о том, является ли необходимой депортация данного лица из Российской Федерации.²

Таким образом, при применении административного выдворения или депортации в указанных случаях нарушается право иностранного гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь, а обеспечение интересов государства может быть осуществлено другими административно-предупредительными мерами.

Ряд ученых относит административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства к группе мер административного пресечения. В указанном случае, уполномоченными органами применяются государственно-властные меры, которые направлены на пресечение совершаемого правонарушения и предотвращение последствий, которые оно может причинить.

Меры административного пресечения характеризуются рядом признаков:

1) Это наиболее распространенная разновидность мер административного принуждения, используемая для прекращения совершаемых правонарушений в самых различных ситуациях;

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2006г. № 155-О «По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального Закона «О предупреждении распространения в РФ заболевания, вызванного вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»// Документ опубликован не был. — Система «Консультант-Плюс».

2) Применяются различными государственными органами и их должностными лицами;

3) Эти меры не сопряжены с наказанием, в тоже время являются предпосылками административных наказаний.

Некоторые федеральные законы содержат ряд оснований применения административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства как меры пресечения:

1) совершение иностранными гражданами и лицами без гражданства преступления, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;³

В этом случае предусматривается принудительное выдворение за пределы Российской Федерации в соответствии с международным договором или законодательством Российской Федерации. Однако, не совсем ясно, в каком порядке будет осуществляться «принудительное выдворение» и что оно в себя включает. Если основанием будет являться принятие решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации, то это обстоятельство является основанием депортации. При этом возникает вопрос о соотношении «административного выдворения» и «депортации».

2) нарушение лицом, не проживающим на соответствующей территории, режима чрезвычайного положения.⁴

3) пересечение Государственной границы Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства, не имеющим установленных для въезда в Российскую Федерацию документов.⁵

Таким образом, административное выдворение в рассмотренных случаях выступает как мера административного пресечения и направлена на пресечение противоправных действий со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства.

Вместе с тем, административно-юрисдикционное законодательство относит административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства к

³ См.: О наркотических средствах и психотропных веществах : Федеральный Закон от 08 января 1998 № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2. Ст.219.

⁴ См.: О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон РФ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст.2277.

⁵ См.: О Государственной границе РФ: Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (в ред. от 15 июня 2006г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст.594; Российская газета. 2006. 29 июня.

мерам административной ответственности. Это один из видов административного наказания, который применяется только к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Указанная мера административной ответственности сохранилась и в КоАП Российской Федерации, 2002 года, причем претерпел изменения механизм назначения и реализации административного выдворения. Основная цель применения этой меры состоит в наказании иностранных граждан и лиц без гражданства за совершенные ими на территории России административные правонарушения.

В системе административных наказаний, которых в настоящее время, девять, административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации занимает седьмое место. В основе построения системы административных наказаний лежит принцип от менее сурового к более суровому. Максимов И.В. предлагает, изменить действующую систему и к более строгим наказаниям отнести административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и административный арест. Однако, по-нашему мнению, административное выдворение за пределы Российской Федерации является более строгой мерой в связи с тем, что влечет за собой неблагоприятные последствия в ограничении последующего въезда в Российскую Федерацию в течение достаточно длительного срока -5 лет, а также может быть связано с кратковременным ограничением личной свободы и свободы передвижения при исполнении указанного вида наказания. Поэтому данный вид наказания должен завершать «лестницу наказаний».

Анализируя различные точки зрения ученых-административистов в отношении классификаций административных наказаний, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в системе административных наказаний характеризуется следующими особенностями:

1. Это вид наказания, обращенный на личность нарушителя. [6, 72]

2. Взыскание, ограничивающее личную свободу.[7, 71]

3. Административное наказание неимущественного характера. [8, 32]

Рассматривая юридическую природу административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, особый интерес вызывает вопрос о его основаниях.

Федеральный Закон Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан Российской Федерации» в отличие от одноименного закона 1981 г. не закрепляет оснований применения административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Рассматривая его как вид административного наказания, безусловно, можно сделать вывод, что основанием его применения является административное правонарушение. Составы административных правонарушений, совершение которых влечет вынесение постановления об административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства, содержит Кодекс об административных правонарушениях. К ним относятся:

— нарушение режима Государственной границы Российской Федерации (ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ);

— нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную Границу Российской Федерации (ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ);

— нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в Российской Федерации (ст. 18.8 КоАП РФ), которое выражается в следующих действиях:

— проживание без регистрации по месту пребывания;

— проживание без документов, удостоверяющих личность или с недействительными документами;

— нарушение установленных правил въезда либо отсутствие документов, подтверждающих право на пребывание, либо утрата этих документов при неподаче заявления об этом в соответствующий орган;

— уклонение от выезда по истечении определенного срока.

— незаконное осуществление иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации (ст. 18.10 КоАП РФ);

— нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11 КоАП РФ);

— несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности (ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ).

Количество составов административных правонарушений, за которое может быть применено административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, увеличилось.

Таким образом, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства может выступать в различных формах — в качестве административно-предупредительной меры, в качестве меры пресечения, в качестве меры административной ответственности.

Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства характеризуется следующими особенностями:

1. Это мера административного принуждения, направленная на ограничение прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

2. Субъектами административного выдворения выступают только иностранные граждане и лица без гражданства.

3. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется как при наличии правомерных, так и неправомерных оснований:

а) если действия выдворяемого противоречат интересам обеспечения государственной безопасности и охраны общественного порядка.

б) если административное выдворение за пределы Российской Федерации, вынесенное в отношении конкретного лица, необходимо для защиты жизни и здоровья граждан.

в) в случае нарушения миграционного режима на территории РФ.

5. Решение об административном выдворении принимается и осуществляется в одностороннем порядке. Постановление об административном выдворении выносится без согласования с государством, гражданином которого является лицо, оно может только уведомляться об этом.

6. Исполнение решения об административном выдворении предполагает либо контроль за выездом, который осуществляется за счет средств выдворяемого или физического (юридического) лица, которое его пригласило, либо принудительное перемещение через Государственную границу за пределы Российской Федерации.

Итак, **административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства** — это мера административного принуждения, применяемая в одностороннем порядке к специальным субъектам административно-правовых отношений — иностранным гражданам и лицам без гражданства, незаконно находящимся на территории Российской Федерации в определенном процессу-

альном порядке специально уполномоченными государственными органами в целях предотвращения угрозы государственной безопасности и общественному порядку, защиты прав и законных интересов граждан и предотвращения нарушения российского законодательства, устанавливающего порядок пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Словарь современного русского языка. / [главный редактор В.И. Чернышов и другие]. — Москва-Ленинград: Академия наук СССР, 1951. — 1700 с.
2. Административное принуждение и административная ответственность: сборник нормативных актов / [сост. Стариков Ю.Н.]. — М.: Издательство Бек, 1998. — 848 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов/ Д.Н. Бахрах. — М.: НОРМА, 2000. — С. 441.
4. Леженин А.В. Административно-предупредительные меры правового принуждения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук./ А.В. Леженин. — М., 2004. — 278 с.
5. Куракин А.В. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его обеспечении: дис. ... канд. юрид. наук./ А.В. Куракин. — М.: 2000. — 220 с.
6. Якуба О.М. Административная ответственность/ О.Н. Якуба. — М., 1972. — 85 с.
7. Бахрах Д.Н. Административная ответственность в СССР: учеб. пособие/ Д.Н. Бахрах.— Свердловск, 1989. — 204 с.
8. Максимов И.В. Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации / [под ред. Н.М. Кониной]. — Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. — 188 с.