

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НЕЗАКОННОГО МИГРАНТА К
АДМИНИСТРАТИВНОЙ И УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Правовое регулирование миграционных процессов в
Российской Федерации»
заочной формы обучения, группы 01001563
Костыря Александра Сергеевича

Научный руководитель:
к.ю.н., доцент
Евтушенко Владимир Иванович

Рецензент:
к.ю.н, начальник кафедры
УиАД ОВД БелЮИ МВД России
им. И.Д. Путилина,
полковник полиции
Катаева Ольга Владимировна

БЕЛГОРОД 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. Противодействие незаконной миграции: основы правового регулирования	11
1.1. Основные принципы государственного регулирования противодействия незаконной миграции.....	11
1.2. Теоретико-правовые основы привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к административной и уголовной ответственности.....	18
ГЛАВА 2. Противодействие незаконной миграции: основные принципы правового регулирования.....	29
2.1. Административная и уголовная ответственность за нарушения и преступления в сфере незаконной миграции.....	29
2.2. Административное выдворение, депортация и реадмиссия: сравнительно-правовой анализ.....	40
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	55
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	58

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность работы.

Незаконная миграция относится к главным стратегическим рискам и угрозам национальной безопасности России в экономической сфере на долгосрочную перспективу. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации прямо указывается на рост угроз, связанных с деятельностью «...преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с ... организацией незаконной миграции и торговлей людьми»¹.

Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами в нашей стране проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. По разным оценкам число незаконных трудовых мигрантов в России варьируется от 1,5 до 15 млн. человек. Примерная численность нелегальных (недокументированных) мигрантов в России может составлять от 5 до 10 млн. человек (оценки Центра миграционных исследований МГУ им. М.В. Ломоносова, ИСПИ РАН, ИСЭПН РАН). Эти оценки основаны на примерных расчетах, социологических опросах, экспертных интервью, наблюдениях².

Данные из различных источников о масштабах нелегальной миграции в России, в том числе в Москву, значительно отличаются друг от друга. Разночтения в количестве нелегалов объясняются разными подходами к определению понятия незаконной (нелегальной) миграции и нелегальных мигрантов.

Анализ основной массы определений нелегальных мигрантов свидетельствует о том, что в качестве основного признака незаконной миграции рядом авторов выделяется нарушение порядка перемещения и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации. Однако помимо иностран-

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

² Лукьянова А.Ю. Оценка масштабов незаконной миграции в России: методологические и методические подходы // Миграционное право. 2016. №4. С. 33 - 35.

цев-мигрантов, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, существует категория лиц, прибывших в Россию законно, но работающих без соответствующего разрешения. Так, большинство «гастарбайтеров» из Молдавии, Таджикистана, Украины приехали законно, но незаконно трудятся. В то же время такие представители иностранных государств, как вьетнамцы и афганцы, остаются в России, въехав по туристической визе.

Анализ данных о миграционной ситуации в Российской Федерации показывает, что количество въезжающих в Россию иностранных граждан выросло с 15 млн. 889 тыс. в 2012 году до 17 млн. в 2016 году, при этом только 7 - 8 млн. таких лиц встают ежегодно на миграционный учет. Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, которые находились на территории России, ежегодно составляет порядка 10 млн. человек. При этом за нарушение миграционного законодательства составляется ежегодно порядка 2 млн. протоколов об административных правонарушениях. Учитывая, что подавляющее большинство иностранных граждан, прибывающих в Россию, относятся к трудоспособному возрасту, обращает на себя внимание несоответствие количества выданных разрешений на работу и оформленных патентов и количества иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России (разница в 3 - 4 раза). Таким образом, количество незаконных мигрантов в России составляет свыше 2 млн. человек и может достигать до 6 - 7 млн. лиц, нарушающих порядок осуществления трудовой деятельности и правил миграционного учета.

Основными направлениями потоков незаконной миграции являются:

- на выезд из Российской Федерации - российско-финляндская граница, граница с государствами Балтии, российско-украинская граница, воздушные пункты пропуска Москвы и Санкт-Петербурга, основной поток незаконной миграции в Российскую Федерацию идет через границу с Казахстаном;

- на въезд в Российскую Федерацию - российско-китайский, российско-монгольский и российско-казахстанский участки государственной границы,

воздушные пункты пропуска Москвы и Санкт-Петербурга.

Незаконная миграция является закономерным результатом сложной многоуровневой детерминации, включающей различные факторы. Так, отсутствие действенного механизма квотирования иностранной рабочей силы и недостатки системы прогнозирования реальных потребностей в трудовых мигрантах стали факторами, влияющими на рост незаконной трудовой миграции. Сложившаяся практика формирования заявок работодателей была ориентирована лишь на крупные предприятия с отсутствием выраженной сезонности производства. Представители мелкого и среднего бизнеса прибегают в основном к использованию нелегальных иностранных работников. Практика показывает, что недобросовестных работодателей привлекает возможность экономии на оплате труда мигрантов, сокрытия производственного травматизма.

Негативные явления в состоянии законности и правопорядка в миграционной сфере, острота криминальной ситуации диктуют необходимость усиления превентивных подходов в деятельности государственных органов по противодействию незаконной миграции, обеспечению комплексного воздействия на нее, включающего предупреждение противоправной миграции, борьбу с миграционными преступлениями, минимизацию и ликвидацию последствий незаконной миграции.

В качестве основных направлений противодействия незаконной миграции можно выделить:

- совершенствование миграционного законодательства;
- совершенствование работы правоохранительных органов, органов государственного контроля по выявлению преступлений и иных правонарушений, совершаемых мигрантами-иностранцами;
- поддержание достаточного уровня социального и экономического обеспечения мигрантов-иностранцев, работающих в нашей стране.

Объект исследования составил совокупность общественных отношений, связанных с государственно – правовым регулированием деятельности по при-

влечению незаконных мигрантов к административной и уголовной ответственности.

Предметом исследования выступает совокупность правовых норм, образующих институт противодействия незаконной миграции и привлечения нелегальных мигрантов к административной и уголовной ответственности.

Цель исследования заключается в выработке и обосновании теоретических положений и формировании практических предложений в сфере противодействия незаконной миграции, совершенствованию правового механизма административно- и уголовно-правового регулирования привлечения нелегальных мигрантов к ответственности за нарушение режима пребывания на территории Российской Федерации, организацию каналов незаконной миграции, незаконное использование труда нелегальных мигрантов, включая незаконное использование женского и детского труда, выработка предложений по совершенствованию российского законодательства в данной сфере.

В соответствии с указанной целью можно определить следующие задачи диссертационного исследования:

- проанализировать развитие правового института противодействия незаконной миграции и привлечения нелегальных мигрантов к административной и уголовной ответственности;
- дать общую характеристику состояния дел в миграционной сфере, уровня незаконной миграции, предпринимаемые меры по противодействию нелегальной и незаконной миграции;
- определить компетенцию органов исполнительной власти по противодействию нелегальной и незаконной миграции, полномочия по возможности привлечения к административной и уголовной ответственности за правонарушения и преступления в миграционной сфере;
- сформировать предложения по совершенствованию административного и уголовного законодательства Российской Федерации, устанавливающего компетенцию федеральных органов исполнительной власти по вы-

явлению административных правонарушений и уголовных преступлений в миграционной сфере;

- обосновать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации об административной и уголовной ответственности за нарушение в сфере регулирования миграционных процессов.

Степень научной разработанности проблемы.

Вопросы противодействия незаконной миграции, привлечения мигрантов за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации к административной и уголовной ответственности, направления совершенствования миграционного законодательства в данной сфере достаточно широко освещены в юридической литературе. Основной вклад в развитии научного подхода в исследовании правового регулирования в сфере противодействия незаконной миграции внесли такие ученые, как В. Б. Аверьянов, С. С. Алексеев, Н. Р. Асмандиярова, Г. В. Атаманчук, М. Г. Арупонов, Ю. А. Архипов, М. М. Бабаев, Н. В. Витрук, Ю. В. Герасименко, И. В. Горшкова, В. И. Гладких, К. К. Горяинов, В. Ю. Голубовский, Е. Ю. Грачева, А. И. Долгова, М. Б. Денисенко, А. С. Жданов, А. Н. Жеребцов, В. А. Ионцев, О. С. Капинус, И. И. Карпец, Ю. А. Кашуба, В. Я. Кикоть, П. Н. Кобец, В. Г. Костаков, Е. П. Ким, Ю. А. Кузьменко, М. А. Магеррамов, А. В. Морин, И. В. Плаксин, И. А. Попов, О. В. Ростовщиков, Л. М. Тюркин, А. Н. Шкилев и другие.

В тоже время отсутствие в Российской Федерации четкой миграционной политики, отсутствие концепции развития миграционного законодательства в сфере противодействия незаконной миграции при постоянно изменяющейся в Российской Федерации миграционной обстановке делают рассмотрение данной темы актуальным и злободневным.

Нормативно-правовую основу работы составляют Конституция Российской Федерации, международные нормативные акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства

Российской Федерации, постановления Совета судей Российской Федерации, рекомендации Верховного суда и судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации, иные правовые акты регулирующие вопросы информатизации судебной системы, практика работы МВД России и бывшей ФМС России по противодействию незаконной миграции на территории Российской Федерации, в том числе, пресечению транзитных каналов незаконной миграции.

Методологическая основа исследования. Методологическую основу настоящего исследования составляет комплекс общенаучных и частнонаучных методов: диалектического метода, метода анализа и синтеза, индукции и дедукции, исторического и социологического, нормативно – логического, технико-юридического, сравнительно-правового. Применение указанных методов позволило осуществить комплексное изучение предмета исследования.

Эмпирическую базу исследования составили аналитические и статистические данные Министерства внутренних дел Российской Федерации, бывшей Федеральной миграционной службы Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, Федеральной пограничной службы ФСБ Российской Федерации, Федеральной таможенной службы Российской Федерации, судебная практика Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, данные средств массовой информации, в том числе, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и т. д.

Практическая значимость исследования. Полученные в работе выводы могут использоваться при чтении курсов лекций по конституционному, международному, административному, уголовному, миграционному праву. Результаты исследования позволяют конкретизировать рекомендации по дальнейшей разработке фундаментальных вопросов в сфере противодействия незаконной миграции на территорию Российской Федерации и привлечения нелегальных мигрантов к административной и уголовной ответственности, определить

направления совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Материалы магистерской диссертации могут быть использованы при подготовке учебной, методической литературы, а также в учебном процессе высших и средних специальных учебных заведений.

Апробация работы. Основные положения и выводы, сформулированные в работе, отражены в двух публикациях автора:

Структура и объём работы определены предметом исследования и логикой изложения материала. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения, списка используемой литературы.

Научная новизна исследования определяется тем, что представленная работа является одним из первых комплексных исследований проблем, возникающих в процессе привлечения нелегальных мигрантов к административной и уголовной ответственности за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации.

В работе предложены доктринальные основы для совершенствования правового механизма противодействия незаконной миграции и привлечения нелегальных мигрантов к административной и уголовной ответственности за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации.

Результатом являются предложения по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство, которые устраняют противоречия, имеющиеся в правоприменительной практике.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:
Конкретные результаты исследования выражаются в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Авторское определение иммиграционного контроля в Российской Федерации:

иммиграционный контроль – это форма государственного контроля, осуществляемая государственным органом, уполномоченным в сфере миграции, и иными уполномоченными органами государственной власти в пределах их компетенции, направленная на управление миграционными процессами, проверку законности въезда (выезда) на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, законности их пребывания и осуществления ими деятельности (в том числе трудовой) на территории Российской Федерации;

2. Авторское определение юридической ответственности:

под юридической ответственностью следует понимать обязанность правонарушителя нести наказание, претерпевать санкции, предусмотренные правовыми нормами и применяемые компетентными органами за совершение им противоправного деяния в строгом соответствии с процедурами, установленными действующими нормативными актами;

3. Проанализировав предлагаемое многими учеными – правоведами предложение об объединении понятий «административное выдворение» и «депортация», диссертантом сделан вывод о том, что данные понятия, хоть и схожи по смыслу, но имеют явные отличия в процедуре их применения и применение единого термина к этим двум понятиям потребует существенной переработки значительного числа нормативных актов, что на данном этапе развития законодательства представляется нецелесообразным.

Глава I. Противодействие незаконной миграции: основы правового регулирования

1.1. Основные принципы государственного регулирования противодействия незаконной миграции

Управление миграционными процессами представляет собой сложную систему взаимодействия государственных органов, требующую затрат и внимания со стороны государства. Актуальность противодействия незаконной миграции не вызывает сомнений. Необходимость борьбы с незаконной миграцией постоянно подчеркивается как современными учеными, так и лицами, работающими непосредственно в правоохранительных органах¹.

Деятельность по борьбе с незаконной миграцией осуществляют государственные органы, в компетенцию которых входит осуществление указанных полномочий. Основная роль при этом отводится Министерству внутренних дел Российской Федерации, которому функции и полномочия по контролю в сфере миграции и по противодействию незаконной миграции были переданы от бывшей Федеральной миграционной службы Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации в 2016 году².

Для осуществления данной деятельности в структуре МВД России было создано Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних

¹ См. Вошинский М., Романов Д. Организация работы по противодействию нелегальной миграции// Законность. 2013. № 10. С. 43; Аванесова А.А. Проблемы соблюдения прав человека и борьба с незаконной миграцией в Российской Федерации// Закон и право. 2014. № 2. С. 18.; Айрапетян С.В. Административно-правовые проблемы незаконной миграции// Административное право и процесс. 2013. № 8. с. 75; Иванова А.А. К вопросу о принудительном перемещении незаконных мигрантов за пределы Российской Федерации// Миграционное право. 2014. № 3. С.3.

²Указ Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 г. №156 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 21.12.2016 №699) «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.

дел Российской Федерации¹, которое осуществляет координацию работы МВД России в сфере государственного регулирования миграционных процессов. Соответствующие структурные подразделения были созданы в территориальных подразделениях МВД России на региональных и муниципальных уровнях. Например, в Белгородском регионе в структуре УМВД по Белгородской области было создано управление по вопросам миграции и соответствующие подразделения на районном уровне, которые координируют деятельность соответствующих подразделений внутренних дел по противодействию незаконной миграции и привлечению нелегальных мигрантов за нарушения в сфере миграции к административной и уголовной ответственности.

Всех незаконных мигрантов можно разделить на три категории:

1. Незаконно пересекающие границу и, соответственно, незаконно пребывающие на территории Российской Федерации.
2. Лица, у которых закончилось право пребывания на территории Российской Федерации (просроченная виза), но они не покинули территорию страны.
3. Лица, которые находятся на территории страны легально, но нарушают правила пребывания в данной стране (работают, не имея разрешения, не осуществляют регистрацию по месту жительства и т.д.)

Министерство внутренних дел Российской Федерации осуществляет контроль за всеми вышепоименованными категориями мигрантов, являясь координирующим органом в данной сфере. Однако, помимо МВД России, функции контроля выполняют и иные органы. Так, пропуск через Государственную границу Российской Федерации физических лиц осуществляется в соответствии со ст. 11 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Россий-

¹Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Консультант Плюс.

ской Федерации»¹, Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о содержании пограничного контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации»². При пересечении границы органы пограничного контроля обязаны проверить законность пересечения лицом Государственной границы Российской Федерации, при этом осуществляется проверка наличия у лиц, пересекающих границу, документов на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации; осуществляется регистрация и учет фактических данных лиц, следующих через государственную границу.

В соответствии с Приказом МВД России «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»³ участковые уполномоченные полиции также осуществляют отдельные функции контроля за иностранными гражданами на подведомственной им территории. В соответствии с п. 46 указанного документа участковые уполномоченные при осуществлении ими обходов должны уделять особое внимание жилью, сдаваемому в аренду иностранным гражданам и лицам без гражданства, на наличие у них документов, подтверждающих их законность пребывания в данном жилом помещении.

Территориальные органы МВД на районном уровне осуществляют контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил регистрации, порядка временного или постоянного проживания, а также временного пребывания в Российской Федерации. В пределах своих полно-

¹Закон Российской Федерации от 01 апреля 1993 г. №4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 03.07.2016 г. №305-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №17 - Ст. 594.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 04 июня 2012 г. №546 «Об утверждении Положения о содержании пограничного контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ». 2012. № 24 - Ст. 3183.

³Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. №1166 (в ред. Приказа МВД России от 08.09.2016 г. №526) «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.03.2013 г. №27763) // - Российская газета. 2013. – 27 марта. №65.

мочий проверяют соблюдение иностранцами и лицами без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации¹.

Сотрудники патрульно-постовой службы, действуя в соответствии с пп. 238-239 Устава патрульно-постовой службы полиции² при проверке документов, подтверждающих личность, у иностранных граждан и лиц без гражданства должен обратить особое внимание на место и срок действия регистрации национального паспорта, а также документов, подтверждающих правомерность пребывания в Российской Федерации; удостовериться в наличии соответствующих отметок (даты - штампа), подтверждающих пересечение Государственной границы Российской Федерации. В случае отсутствия документов, при наличии просроченных документов или не имеющих необходимых отметок сотрудник патрульно-постовой службы обязан сообщить об этом дежурному по территориальному органу МВД России на районном уровне и далее действует по его указанию.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что обеспечение законности пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации возложено на исполнительные органы государственной власти Российской Федерации в соответствии с закрепленными за ними полномочиями.

Рассматривая понятие иммиграционного контроля Сухарникова А.В. дает данному понятию следующее определение: «...под иммиграционным контролем предлагается понимать форму государственного контроля, осуществляемую ...» государственным органом, уполномоченным в сфере миграции «...и ее

¹ Приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. №222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» (Зарегистрировано в Минюсте России 20.06.2011 г. №21062)// Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс»

² Приказ МВД России от 29 января 2008 г. №80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции»)// Документ опубликован не был. СПС «Консультант-Плюс».

территориальными органами и направленную на регулирование миграционных процессов и осуществление в пределах своей компетенции мер по предупреждению незаконной миграции на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»¹.

Однако указанное определение представляется неполным, поскольку функции осуществления контроля за миграционными процессами возлагаются не только на органы МВД России, но и на иные государственные органы в соответствии с их компетенцией, примеры чему были приведены выше.

Кроме того, контроль за миграционными процессами – понятие слишком общее, не дающее понимания деятельности органов государственной власти в сфере миграционного контроля и данное понятие следует уточнить. Поэтому представляется, что понятию миграционного контроля следует дать следующее определение: «...иммиграционный контроль – это форма государственного контроля, осуществляемая государственным органом, уполномоченным в сфере миграции, и иными уполномоченными органами государственной власти в пределах их компетенции, направленная на управление миграционными процессами, проверку законности въезда (выезда) на территорию Российской Федерации физических лиц, законности их пребывания и осуществления ими деятельности (в том числе трудовой) на территории Российской Федерации».

Порядок проведения иммиграционного контроля устанавливается Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции»². Данный документ устанавливает форму проведения иммиграционного контроля - проверки, а также органы, уполномоченные проводить такой

¹Сухарникова А.В. Незаконная миграция и миграционный контроль в России// Административное право и административный процесс. 2014. № 2.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 №1162 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 12.09.2016 г. №907) «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. 2012. №47 - Ст. 6511.

контроль. К ним относятся Министерство внутренних дел Российской Федерации с его территориальными органами, а также другие органы государственной власти в пределах закрепленных за ними полномочий.

При проведении проверок уполномоченные органы проводят следующие мероприятия:

- осмотр территории в целях установления факта нахождения иностранных граждан или лиц без гражданства на территории проверяемого объекта (при проведении выездной проверки);
- определение законности пребывания на данной территории иностранных лиц и лиц без гражданства, а также соблюдение указанными лицами порядка осуществления трудовой деятельности;
- получение на основании письменного запроса информации и документов, относящихся к предмету документарной проверки;
- фиксация выявленных в ходе проведения проверки фактов нарушения миграционного законодательства.

Несмотря на то, что Указом Президента Российской Федерации Федеральная миграционная служба Российской Федерации упразднена, а ее функции и полномочия переданы МВД России, новый регламент проведения проверок в сфере государственного контроля (надзора) в сфере миграции пока не утвержден. При проведении проверок органы МВД России и его территориальные подразделения пока руководствуются старым административным регламентом¹.

Рассмотрение правового механизма государственного регулирования в сфере миграции, противодействия незаконной миграции, анализ точек зрения

¹Приказ ФМС России №367, МВД России №807 от 31 июля 2015 г. «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.10.2015 г. №39426). // Российская газета. – 2015. – 02 ноября. №247.

различных авторов на данную проблему, позволяет прийти к следующим выводам:

1. Сформулировано авторское определение иммиграционного контроля в Российской Федерации:

иммиграционный контроль – это форма государственного контроля, осуществляемая государственным органом, уполномоченным в сфере миграции, и иными уполномоченными органами государственной власти в пределах их компетенции, направленная на управление миграционными процессами, проверку законности въезда (выезда) на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, законности их пребывания и осуществления ими деятельности (в том числе трудовой) на территории Российской Федерации;

2. Несмотря на то, что Указом Президента Российской Федерации Федеральная миграционная служба Российской Федерации упразднена, а ее функции и полномочия переданы МВД России, до сих пор не принят новый регламент проведения проверок в сфере государственного контроля (надзора) в сфере миграции. При проведении проверок органы МВД России и его территориальные подразделения пока руководствуются старым административным регламентом.

1.2. Теоретико-правовые основы привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к административной и уголовной ответственности

Конечным результатом исполнения государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства является выявление правонарушений (в том числе, и преступлений) в сфере исполнения миграционного законодательства Российской Федерации и привлечение виновных лиц к административной и уголовной ответственности.

Привлечение к ответственности незаконных мигрантов имеет свои особенности, позволяющие выделить ее в отдельный институт права.

Рассматривая понятие юридической ответственности различные авторы дают разные определения данному понятию. Мелехин А.В. пишет: «Под юридической ответственностью следует понимать обязанность правонарушителя нести наказание, претерпевать санкции, предусмотренные правовыми нормами и применяемые компетентными органами за совершение им противоправного деяния. Виды и меры юридической ответственности устанавливаются только государством»¹.

Абдуллаев М.И. считает, что юридическую ответственность можно определить как особое правовое состояние, в силу которого лицо обязано претерпевать определенные лишения государственно-принудительного характера за совершенное правонарушение².

¹Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. (Подготовлен для системы Консультант-Плюс, 2009)// СПС «Консультант-Плюс».

²Абдуллаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004. С. 347.

Матузов Н.И., Малько А.В. рассматривают юридическую ответственность как способ реагирования государства на правонарушение, осуществление предусмотренных законом санкций¹.

Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. под юридической ответственностью понимают ответственность юридических и физических лиц за соблюдение законов и норм государственного регулирования действий и взаимоотношений².

Определение, данное Малехиным А.В. наиболее полное, поскольку ни в определении, данном Абдуллаевым М.И, ни в определении, данном Матузовым Н.И. и Малько А.В. не устанавливается возможность привлечения к юридической ответственности исключительно уполномоченными на то органами, что является весьма важным критерием привлечения к юридической ответственности.

В тоже время, в определении, данном Малехиным А.В., не учитывается то, что юридическая ответственность может налагаться только в установленном законом порядке, с соблюдением всех предусмотренных процедур. В противном случае привлечение лица к ответственности можно оспорить. Порядок привлечения лица к ответственности четко регламентирован действующими нормативными актами, в частности Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации и не может быть произвольно изменен. Поэтому определение данного понятия следует дополнить, изложив его в следующей редакции:

Под юридической ответственностью следует понимать обязанность правонарушителя нести наказание, претерпевать санкции, предусмотренные правовыми нормами и применяемые компетентными органами за совершение им

¹Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ. 2004. 512 с.

²Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: ИНФРА-М. 2011.

противоправного деяния в строгом соответствии с процедурами, установленными действующими нормативными актами.

Как видно из вышеприведенных определений, юридическая ответственность всегда подразумевает несение неблагоприятных последствий за совершенные правонарушения.

Проведенный анализ административной практики территориальных органов ФМС России за 2015 г. (показатели за 2016 год в связи с реорганизационными мероприятиями, связанные с тем, что то, что Указом Президента Российской Федерации Федеральная миграционная служба Российской Федерации упразднена, а ее функции и полномочия переданы МВД России, не показательны) выявил около 2,5 млн. административных правонарушений в сфере миграции, что на 2% выше показателей 2014 г.

Статистика о нарушении правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранных работников либо осуществлении иностранными работниками трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу в 2015 г. свидетельствует о положительной динамике. В целом по ст. 18.10 КоАП РФ «...было составлено 152 614 протоколов, что на 5% превышает показатель 2014 г.»¹.

Из вышесказанного следует, что количество выявленных правонарушений в миграционной сфере увеличивается, а, следовательно, растет и количество лиц, привлекаемых к юридической ответственности за нарушения миграционного законодательства. Тем не менее, многие вопросы привлечения к ответственности остаются открытыми и требуют своего решения.

Виды ответственности устанавливаются нормативными актами. Так, действующий Уголовный кодекс Российской Федерации в отношении нелегальных мигрантов предусматривают следующие виды ответственности:

- штраф;

¹ Прудников А.С., Акимова С.А. Нелегальная миграция и административно-правовая ответственность за отдельные правонарушения в сфере миграции // Lexrussica. 2016. №9. С. 954-955.

- принудительные работы;
- лишение свободы.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает такие виды ответственности как:

- предупреждение;
- штраф;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Рассмотрение правового механизма государственного регулирования в сфере миграции, противодействия незаконной миграции, анализ точек зрения различных авторов на данную проблему, позволяет сформулировать авторское определение юридической ответственности в Российской Федерации:

- под юридической ответственностью в Российской Федерации следует понимать обязанность правонарушителя нести наказание, претерпевать санкции, предусмотренные правовыми нормами и применяемые компетентными органами за совершение им противоправного деяния в строгом соответствии с процедурами, установленными действующими нормативными актами.

Еще одной серьезной угрозой национальной безопасности России представляет преступность зарубежных мигрантов, в особенности нелегалов.

Незаконные мигранты составляют наибольшую часть преступников - граждан других стран. В то же время до настоящего времени не установлена точная цифра преступников-иностранцев и реальная общественная опасность их преступности, в том числе нелегальных мигрантов.

К сожалению, статистические сведения о преступлениях, совершенные иностранными гражданами, прибывшими в страну нелегально, практически ничего не дают в плане понимания криминальной активности незаконных мигрантов. Например, из анализа статистических данных по въезжающим в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства за 2015 год вытекает, что только 2,3% преступлений совершены иностранцами, прибывшими нелегально. При этом по 70% преступлений не установлено целей

приезда в Россию совершивших их лиц.

Следует в формы первичного учета преступлений, лиц, их совершивших, и потерпевших ввести показатель легальности прибытия в Россию преступников и потерпевших. Одновременно необходимо ведомственными правовыми актами обязать следователей и дознавателей устанавливать и фиксировать в учетных документах законность нахождения иностранцев-преступников и потерпевших на территории России. Без этого данная форма непригодна для исчисления уровня преступности иностранцев-нелегалов.

Пробелы в знании масштабов и характера миграционной преступности следует устранять.

Во-первых, необходимо совершенствовать методику расчета общего количества преступников-иностранцев. Практически преступность иностранцев у нас в стране представлена преступностью незаконных мигрантов. Количество незаконных мигрантов в разы превосходит численность законных, и их криминальная активность выше преступной активности легальных мигрантов из-за рубежа. Более подробно об этом будет сказано далее.

Преступность мигрантов-иностранцев обычно характеризуют по данным о раскрытых преступлениях. В принципе это верно. Но эти данные не позволяют получить полное представление о масштабах преступности иностранцев и такой важной ее составляющей, как преступность незаконных мигрантов - граждан зарубежных стран.

Даже простая экстраполяция структуры раскрытых преступлений по признаку гражданской принадлежности выявленных лиц на нераскрытую часть зарегистрированных преступлений показывает, что общее количество преступников-мигрантов и совершенных ими преступлений в два раза превосходит цифру, получаемую при анализе сведений о раскрытых преступлениях и выявленных лицах. Так, в 2015 г. иностранцами совершено 56 181 раскрытое преступление. Это 3,2% от всех раскрытых преступлений. Те же 3,2% от всех выявленных преступлений составляют уже 114 641.

Следует иметь в виду неравномерность территориального распределения преступности иностранцев. Так, в Москве ими совершена в 2015 г. пятая часть (20%) всех зарегистрированных преступлений.

Подавляющая часть (75%) опрошенных экспертов из числа сотрудников органов полиции и прокуратуры, участвующих в раскрытии и расследовании преступлений, совершенных иностранцами, считает, что раскрывать эти преступления сложнее, чем совершенные местными жителями, и латентность их также выше. Следовательно, уровень преступности иностранцев еще выше.

В последующем можно будет разрабатывать методики выведения индексов латентности различных видов преступлений, совершенных иностранцами. В отношении всей преступности такого рода методику разработали и опубликовали ее и результаты ее применения авторы монографии «Латентная преступность в Российской Федерации: 2001 – 2006» под редакцией С.М. Иншакова¹. Можно по-разному относиться к выводам, содержащимся в этой книге, но намеченный ими путь, безусловно, перспективен.

Во-вторых, важным шагом в выявлении реальных параметров преступности иностранцев и ее общественной опасности являются расчеты ее коэффициентов. Решение этой проблемы упирается в отсутствие надежных данных о количестве пребывающих в стране иностранцев. Количество иностранцев, находящихся на территории России на законных основаниях, по крайней мере на порядок ниже их реального количества. Имеющиеся оценки истинных размеров их численности, оглашаемые миграционной службой, можно использовать для выведения указанных коэффициентов.

Так, заместитель директора Федеральной миграционной службы Российской Федерации А. Кузнецов сообщил, что в России на конец 2014 - начало 2015 г. находилось около 4 млн. нелегально работающих мигрантов². Если исходить из того, что в России находится 4 - 4,5 млн. иностранцев, пребывающих

¹ Латентная преступность в Российской Федерации: 2001 - 2006 / Под ред.: Иншаков С.М. - М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2007. - 351 с.

² Мигрантам не хватает строек // Московский комсомолец. 2009. 12 февраля.

в стране легально и нелегально, работающих и не работающих, то можно сделать экспертный расчет коэффициента их преступности. В 2015 г. было совершено 3 582 541 преступление. Из них, как уже говорилось, по нашим расчетам, округленно 114,5 тысячи совершено иностранцами. В таком случае расчетный коэффициент преступлений, приходящихся на 100 тыс. человек-иностранцев, располагался в 2015 г. в интервале от 2500 до 2900, т.е. в среднем на отметке в 2700 преступлений.

Это больше коэффициента преступности по Российской Федерации, равнявшегося 2300, но не столь значительно, чтобы говорить о принципиальных различиях в преступной активности местного населения и мигрантов.

В-третьих, необходимо уточнять степень общественной опасности преступности иностранцев. Это позволяет получить более ясное представление о создаваемой ею угрозе миграционной безопасности России.

В этих целях следует использовать расчеты уровня и динамики индикативной группы преступлений и ее доли в индикативной группе всех совершаемых в стране преступлений, их соотношения с аналогичной группой преступлений, совершаемых мигрантами-россиянами и местными жителями.

Сразу следует предупредить, что эти расчеты дают неоднозначные результаты. Но делать их необходимо ради объективности в оценке миграционной преступности.

В индикативную группу преступления в настоящее время мы включаем следующие наиболее опасные и распространенные из них: убийство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилование, кража, грабеж и разбой.

Новая уголовная политика и разработанный на ее основе УК Российской Федерации 1996 г. и новая следственно-судебная практика «развели» большую часть деяний, ранее квалифицировавшихся по ст. 206 УК РСФСР 1960 г., по другим составам преступлений, или они были вовсе декриминализированы.

При сравнении современных данных с данными до 2001 г. из индикатив-

ной группы следует исключить кражу, так как в 2002 - 2003 гг. резко изменилась криминализация деяний, представляющих собою тайное хищение чужого имущества. Это привело к резкому снижению количества учитываемых краж.

Как уже говорилось, иностранцами в 2015 г. совершено 3,2% всех зарегистрированных преступлений. Если брать данные о количестве преступлений индикативной группы, то на долю иностранцев в том же году приходилось 2,1% от них.

В структуре всех совершенных иностранцами преступлений доля индикативной их группы составила в 2015 г. 26,6%, тогда как в преступлениях, совершенных местными жителями, - 39,1%, а мигрантами-россиянами - 39,4%. Не будем на этом основании спешить с выводом о том, что преступность иностранцев содержит в себе значительно меньшую общественную опасность, в сравнении с преступностью россиян.

Следует учитывать два обстоятельства. Одно из них состоит в том, что темпы прироста индикативной группы преступлений (без краж), совершенных иностранцами в России с 1997 по 2015 г. были почти в два раза выше, чем совершенных местными жителями. Прирост преступлений индикативной группы, совершенных иностранцами, составил 51,1%, а местными жителями - 27,1%.

Другое обстоятельство связано с коррективами, которые следует внести в оценку преступности мигрантов, обусловленными наличием группы преступлений, совершение которых иностранцами связано с их социально-правовым статусом пребывания в России. Это четвертая особенность методики анализа преступности иностранцев.

В преступности иностранцев следует выделять блок формально- и фактически-статусных видов преступлений.

Под формально-статусными преступлениями следует понимать уголовно наказуемые деяния, связанные с особым правовым статусом мигрантов-иностранцев в сравнении с местными жителями. В настоящее время таким преступлением является незаконное пересечение Государственной границы Рос-

сийской Федерации (ст. 322 УК РФ).

Фактически-статусным преступлением является уголовно наказуемое деяние, которое реально, на практике в массовом порядке совершается иностранцами в силу их правового статуса. Он как бы вынуждает их совершать такие деяния.

В российских условиях таким характерным для иностранцев преступлением является предусмотренное ч. 3 ст. 327 УК РФ использование заведомо подложного документа. Поскольку статотчетность не выделяет в качестве самостоятельного показателя совершение иностранцами преступлений, предусмотренных ст. 322 и ч. 3 ст. 327 УК РФ, постольку при оценке общественной опасности преступности иностранцев в сравнении с преступностью мигрантов-россиян и местных жителей целесообразно из всего массива зарегистрированных преступлений исключать преступления, входящие в главу 32 УК РФ. Ошибка будет незначительной, так как основную массу преступлений, относящихся к главе 32 УК РФ, совершенных иностранцами, составляют случаи использования ими поддельных документов (ч. 3 ст. 327 УК РФ).

Аргументом в пользу использования этого методического приема при сравнении преступности иностранцев с преступностью мигрантов-россиян и местных жителей служит факт крутых перемен в уголовной политике в области выявления и привлечения иностранцев к уголовной ответственности за использование поддельных документов для легализации своего пребывания в России и получения работы. Об этом свидетельствуют, в частности, следующие данные. В целом с 1997 по 2015 г. количество зарегистрированных преступлений, входящих в главу 32 УК РФ, совершенных иностранцами, возросло в 6 раз (+482,5%), а местными жителями - только на четверть (+26,9%).

Сочетание методических приемов расчета изменений индикативной группы преступлений и исключения из всей массы совершенных преступлений тех из них, которые относятся к главе 32 УК РФ, позволяет показать, что общественная опасность преступности иностранцев в сравнении с преступностью

местных жителей возрастает главным образом за счет увеличения в ней количества совершаемых ими наиболее опасных и распространенных преступлений.

Количество совершенных иностранцами и местными жителями в целом менее опасных преступлений, при исключении из общей массы преступлений, относящихся к индикативной группе, а также к главе 32 УК РФ, с 1997 по 2015 г. увеличилось незначительно и сходными темпами: совершенных иностранцами - на 10,8%, а местными жителями - на 8,3%, в то время как совершенных иностранцами преступлений индикативной группы, как было уже показано, возросло в полтора раза, а местными жителями - на четверть.

В-пятых, необходимо учитывать, что масса пребывающих в России мигрантов отличается от местного населения по многим социально-демографическим показателям, прежде всего по своей половозрастной структуре. В основном прибывают к нам мужчины активного, зрелого возраста. Среди мигрантов-иностранцев очень низок процент несовершеннолетних, лиц предпенсионного и пенсионного возраста, женщин. Поэтому в принципе следует сравнивать преступность мигрантов-иностранцев с преступностью местных жителей тех же половозрастных групп, которые доминируют в половозрастной структуре находящихся в России иностранцев.

Методика таких расчетов пока что не отработана. Но в иллюстративных целях можно сравнить коэффициент преступной активности иностранцев, например, с аналогичным коэффициентом местного населения.

Видно, что различия в коэффициентах преступной активности между иностранцами и местными жителями нивелируются. Расчетный коэффициент преступной активности иностранцев в 2015 г. находился на уровне 1100 на 100 тыс. человек. Коэффициент преступной активности в целом на все население РФ равнялся в том же году 1071, а в возрастной группе 18 лет и старше - 1214, т.е. был выше, чем по группе иностранцев.

Результаты этого сопоставления иллюстрируют обоснованность гипотезы наличия менее существенных различий между преступностью иностранцев и

местных жителей, если сравнивать их по преступной активности конкретных половозрастных групп, при этом преступность мигрантов, очевидно, будет выглядеть не столь «устрашающе», но зато мы получим возможность более объективно ее оценивать как угрозу миграционной безопасности.

Совершенствование методики изучения преступности иностранцев обеспечивает более взвешенный подход к оценке создаваемых ей угроз, помогает выявлять в ней реально наиболее общественно опасные компоненты.

Использование упрощенных методик анализа миграционной преступности, основывающихся на одном-двух методических приемах, может приводить к ошибочным выводам о состоянии преступности приезжих и, соответственно, неверным шагам в противодействии ей.

Развитие методики позволяет объективизировать информационно-аналитическую базу миграционной политики, определения направлений и разработки средств противодействия преступности иностранцев, в том числе незаконных мигрантов.

Глава II. Противодействие незаконной миграции: основные принципы правового регулирования

2.1. Административная и уголовная ответственность за нарушения и преступления в сфере незаконной миграции

Незаконный мигрант может быть привлечен к ответственности за совершенное им преступление наравне с любыми другими лицами, однако в Уголовном кодексе Российской Федерации имеется состав, наказание по которому предусмотрено исключительно для незаконных мигрантов.

Ст. 322 Уголовного кодекса Российской Федерации «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации» состоит из трех частей.

Часть 1 статьи распространяется на всех лиц, в том числе и граждан Российской Федерации. Основаниями для привлечения к ответственности является пересечение Государственной границы Российской Федерации без действительных документов на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации либо без надлежащего разрешения.

Часть 2 статьи распространяется исключительно на иностранных граждан и лиц без гражданства и устанавливает ответственность за въезд на территории Российской Федерации в случае, если въезд им запрещен и они об этом запрете знают.

Часть третья новых оснований не предусматривает и устанавливает ответственность за совершение преступлений, предусмотренных пп.1-2 статьи, но совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой либо с применением насилия или с угрозой его применения.

Анализ ст. 322 позволяет выделить три основания для привлечения лица к

ответственности:

1. У лица отсутствуют действительные документы на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации.

2. Лицо не имеет надлежащего разрешения на въезд в Российскую Федерацию, предусмотренного законодательством Российской Федерации.

3. Иностранное гражданство или лицо без гражданства пересекает границу Российской Федерации и въезжает на территорию страны, заведомо зная, что ему въезд в Российскую Федерацию не разрешен.

За совершение преступлений, предусмотренных ст. 322, устанавливаются такие виды наказания как штраф, принудительные работы, лишение свободы.

Однако здесь возникают вопросы. Лишение лица свободы предусматривает нахождение данного лица в специальных учреждениях под полным контролем государства. Основания привлечения к уголовной ответственности за это время отпасть не могут, следовательно, лицо, вышедшее на свободу после отбывания такого наказания, так же будет пребывать на территории Российской Федерации незаконно.

Назначение к такому лицу наказания в виде принудительных работ повлечет множество проблем для такого лица. В частности, лицо, приговоренное к наказанию в виде принудительных работ, должно где-то проживать на законных основаниях, должно быть зарегистрировано в установленном законом порядке. Однако лицо, не имеющее при себе необходимых разрешительных документов, не может быть зарегистрировано по месту жительства. Более того, само пребывание такого лица в стране является незаконным. И здесь возникает закономерный вопрос, как в таком случае лицо вообще может отбывать наказание в виде принудительных работ, не нарушая при этом иных законов Российской Федерации? Ответ очевиден: это невозможно. Следовательно, иностранного гражданина или лицо без гражданства нельзя привлечь к уголовному наказанию в виде принудительных работ, поскольку назначение такого наказания

автоматически повлечет за собой дальнейшие нарушения действующего законодательства данным лицом.

Ст. 43 Уголовного кодекса Российской Федерации определяет, что целями наказания являются восстановление социальной справедливости, исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений. Ст. 6 Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливает, что никто не может быть подвергнут уголовной ответственности за одно и то же преступление дважды.

Таким образом, лицо, отбывшее наказание по ст. 322 Уголовного кодекса Российской Федерации уже не может быть подвергнуто ни уголовной, ни административной ответственности за незаконное пребывание на территории Российской Федерации. Сам же факт незаконности пребывания лица на территории страны не устраняется. Возникает вопрос, что далее делать с таким лицом. Единственной возможностью для устранения правонарушения в данном случае является депортация данного лица за пределы Российской Федерации, однако возможность такого наказания действующим уголовным законодательством не предусмотрена.

При этом Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает аналогичное правонарушение в ст. 18.1 «Нарушение режима Государственной границы Российской Федерации». Ч.2 данной статьи предусматривает, что в случае нарушения правил пересечения Государственной границы Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства, указанное лицо наказывается наложением на него административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового. Ст. 18.8. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации» также предусматривает наказание в виде администра-

тивного штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Анализируя вопросы привлечения незаконных мигрантов к ответственности Дядюн К.В. делает вывод, что в настоящее время в Российской Федерации практика идет по пути привлечения виновных в сфере осуществления незаконной миграции лиц в основном к административной ответственности. А в тех случаях, когда все же применяется ст. 322¹ УК РФ, наказание в виде штрафа назначается в размере гораздо меньшем, чем при совершении аналогичных административных проступков¹.

Интересным представляется анализ назначения судами наказания за данное преступление. Самым распространенным наказанием за организацию незаконной миграции является штраф (58,8%), вторым по частоте применения выступает лишение свободы (32%), оставшаяся доля примерно в равных частях приходится на обязательные и исправительные работы. Следует отметить, что наказание в виде лишения свободы часто назначается судами г. Москвы. Максимальный срок наказания по изученной нами категории дел не превышал три года лишения свободы. Чаще всего наказание в виде лишения свободы варьируется от 1 года до 2 лет. При этом суды назначают реальные сроки лишения свободы в единичных случаях.

В отношении назначаемых штрафов хотелось бы отметить следующее. Суды назначают штрафы в размере от 5000 до 10000 руб. в 29%, от 10000 до 25000 руб. и от 25000 до 50000 руб. в 17,3%, от 50000 до 100000 в 12,7% и свыше 100000 руб. в 6,4% случаев. При этом только по одному из изученных нами дел размер штрафа достиг 300000 руб. за организацию незаконного пребывания 16 граждан Вьетнама. Наиболее высокий уровень штрафа нами отмечен также в решениях судов г. Москвы.

Очевидна тенденция существенного понижения размера штрафа при

¹Дядюн К.В. Незаконная миграция: детерминанты и проблемы правового противодействия.//Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2013. №1. С.56.

назначении наказания путем частичного сложения. В качестве типичного примера можно привести приговор Ивантеевского городского суда, которым подсудимой Нгуен Тхи Нган за каждое из 10 преступлений по ст. 322.1 УК РФ назначен штраф в размере 10000 руб. Далее суд путем частичного сложения назначил окончательное наказание в виде штрафа в размере 30000 руб. При назначении штрафа на его размер не влияет количество мигрантов. Так, по одному делу суд назначил наказание в виде штрафа в размере 200000 руб. за 1 преступление, в котором виновный организовал незаконное пребывание на территории Российской Федерации двух мигрантов.

В связи с этим можно сделать два вывода. Во-первых, законодатель и судебная практика расходятся в оценке степени тяжести преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК Российской Федерации. Во-вторых, санкции, предусмотренные в этой статье, представляются чрезмерно строгими (высокими), а потому и неостребованными судебной практикой.

В завершение изложения результатов изучения судебной практики по ст. 322.1 УК Российской Федерации следует отметить, что 31,5% этого преступления совершают женщины.

Федеральным законом Российской Федерации от 21 декабря 2013 г. №376-ФЗ УК Российской Федерации дополнен ст. ст. 322.2 и 322.3, предусматривающими ответственность:

а) за фиктивную регистрацию гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивную регистрацию иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в РФ;

б) за фиктивную постановку на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в РФ.

Данные статьи не являются в полном смысле новеллами, так как до введения этих норм в уголовный закон фиктивная постановка на учет иностранных граждан и лиц без гражданства квалифицировалась по ст. 322.1 УК Российской

Федерации.

В качестве обоснования введения уголовной ответственности в пояснительной записке к проекту Закона¹ указывалось, что «...ежегодно по стране фиксируются многие тысячи жилых помещений («резиновых домов»), в которых регистрируются сотни тысяч граждан без намерения вселения, при этом их реальное место жительства неизвестно. Только в 2011 г. зафиксировано более 6400 адресов, в которых зарегистрировано почти 300 тыс. граждан».

Кроме того, в пояснительной записке констатировалось, что:

- органы регистрационного учета не имеют возможности направлять достоверные сведения о реальном месте жительства граждан в налоговые органы, военные комиссариаты, судебные органы и другие государственные органы;
- органы миграционного учета не могут предоставлять информацию о местонахождении иностранных граждан и лиц без гражданства, зарегистрированных в «резиновых домах», заинтересованным федеральным органам исполнительной власти;
- существуют массовые злоупотребления собственниками жилья своими правами, зачастую имеющие корыстный характер;
- затрудняется прогнозирование миграционной ситуации и нивелируется сама идея миграционного учета.

Законопроект поддержан Верховным Судом Российской Федерации.

Правда, вызывает некоторые сомнения утверждение, что вредные последствия от фиктивной регистрации соответствуют уровню общественной опасности, необходимой для криминализации деяния. На наш взгляд, вред, наносимый фиктивной регистрацией, больше соответствует административному правонарушению и введение уголовной ответственности в ныне существующем виде представляется мерой избыточной. Можно было бы согласиться с введением уголовной ответственности за фиктивную регистрацию, если бы обязательным

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона №200753-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС "Гарант".

признаком данных составов была, например, системность действий или иные признаки, указывающие на то, что лицо занимается такой регистрацией на постоянной основе и извлекает из этого прибыль или доход в крупном размере. При этом действительно в судебной практике существуют дела, где фиксировалась фиктивная постановка на учет большого количества иностранных граждан. Например, приговором Димитровградского городского суда Ульяновской области по делу №1-350/2013 Игнатъева признана виновной в фиктивной временной регистрации 56 иностранных граждан в принадлежащем ей на праве собственности жилом помещении общей площадью 38,7 кв. метра и жилой - 25 кв. метров.

Понятие «фиктивная регистрация» содержится и раскрывается в ст. 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Согласно данному определению фиктивной считается регистрация, когда она совершена:

- на основании представления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации;
- без намерения пребывать (проживать) в помещении;
- без намерения нанимателя (собственника) жилого помещения предоставить жилое помещение для пребывания (проживания).

Понятие «фиктивная постановка на учет» раскрывается в примечании к ст. 322.3 УК Российской Федерации. Согласно данному определению фиктивной считается постановка на учет, когда постановка совершена:

- на основании представления заведомо недостоверных (ложных) сведений или документов;
- без намерения пребывать (проживать) в этих помещениях;
- без намерения принимающей стороны предоставить им эти помещения для пребывания (проживания).

Таким образом, содержание фиктивной постановки на учет по своей сути

аналогично фиктивной регистрации.

Относительно указанных выше форм фиктивности необходимо отметить, что не должна вызвать сложностей при квалификации первая из этих форм, связанная с предоставлением недостоверных сведений или документов, - понятие недостоверности близко по своему содержанию к таким понятиям, как ложность, которое имеет устойчивое, сложившееся теоретическое и практическое толкование. Кроме того, и ранее по ст. 322.1 УК Российской Федерации судебная практика признавала уголовно наказуемым пребывание (проживание) иностранных граждан на основе фиктивных документов, например, миграционных карт, уведомлений о прибытии и т.д.

Относительно понимания второй формы, в которой совершается комментируемое деяние, необходимо обратить внимание, что, во-первых, отсутствие у лица соответствующего намерения однозначно указывает на то, что для преступления характерна вина в форме прямого умысла. Следовательно, необходимо установить, что лицо не собиралось проживать в помещении, а принимающая сторона не была намерена предоставлять помещения. При этом такой умысел должен возникнуть до момента регистрации.

Во-вторых, на практике, скорее всего, возникнут трудности доказывания отсутствия намерения гражданина Российской Федерации проживать в помещении. Это связано в первую очередь с тем, что гражданин России обязан зарегистрироваться по месту пребывания в срок, не превышающий 90 дней (ст. 5 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. №5242-1). Иными словами, если гражданин пребывает менее 90 дней вне места своей регистрации, то обязанности по регистрации по месту пребывания у него не возникает.

В отношении иностранных граждан законодательством установлен более короткий срок, а именно, 7 рабочих дней (ст. 20 Федерального закона Российской Федерации от 18 июля 2006 г. №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»). Кроме того, факт прибытия иностранных граждан на территорию Российской Федерации

фиксируется проставлением штампов в паспортах и миграционных картах. Для российских же граждан подобные правила не установлены. В связи с этим судам придется решить, в течение какого времени лицо должно отсутствовать по месту регистрации, чтобы можно было заключить, что это лицо не имеет намерения там пребывать или проживать. Исходя из системного толкования законодательства, полагаем, что в отношении граждан России такой период должен превышать 90 календарных дней, а в отношении иностранцев - 7 рабочих дней.

Третья форма фиктивности, которая связана с отсутствием у принимающей стороны намерения предоставить помещение для пребывания (проживания), будет иметь место, когда у принимающей стороны объективно отсутствует возможность предоставления помещения для пребывания и проживания, например, в квартире отсутствуют дополнительные спальные места.

В судебной практике и до дополнения уголовного закона ст. 322.3 УК Российской Федерации уголовная ответственность наступала за регистрацию иностранного гражданина в помещении, в котором он не будет пребывать и которое ему фактически не предоставлялось, т.е. когда имела место фиктивная регистрация и (или) постановка на учет.

Следует обратить внимание на тот факт, что уже тогда в приговорах при квалификации действий осужденных по ст. 322.1 УК Российской Федерации суды нередко использовали понятия «фиктивное пребывание» или «фиктивная регистрация». Типичным примером такой квалификации может служить приговор Жуковского районного суда Калужской области в отношении Астаховой, в соответствии с которым она признана виновной в организации незаконного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан (в общей сложности 19 человек). Такая организация выразилась в том, что осужденная за денежное вознаграждение в 1200 - 1500 руб. оформляла уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания - жилое помещение, где была постоянно зарегистрирована и фактически проживала сама Астахова. При этом, как указано в приговоре, подсудимая достоверно знала о том, что иностранные

граждане по этому адресу пребывать не будут и помещение фактически не предоставляется.

Многие ученые рассматривают вопрос о проблемах в разграничении критериев при привлечении незаконных мигрантов к административной и уголовной ответственности, соотносительности назначения наказаний¹, однако никто не обращает внимания на проблемы, возникающие при назначении и исполнении наказания.

Лицо, которое незаконно пересекло границу, не имея необходимых для этого документов, может быть подвергнуто как административному, так и уголовному наказанию. При этом административное наказание предусматривает возможность выдворения данного лица за территорию Российской Федерации, а Уголовный кодекс такой возможности правоприменителю не предоставляет. Считаем необходимым внести изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации, предусмотрев обязательное выдворение с территории Российской Федерации для иностранцев и лиц без гражданства, нарушивших правила, установленные ст. 322 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также предусмотреть невозможность назначения для таких лиц наказания в виде принудительных работ.

Также и уголовным и административным законодательством предусмотрено применение к незаконным мигрантам такого наказания как штраф. Штраф является наиболее часто назначаемым наказанием. Однако миграционные правонарушения являются специфическими длящимися составами. Применение штрафа уместно в случае, если мигрант пребывает на территории Российской Федерации законно, но в процессе пребывания на территории страны нарушает

¹См.: Баранов А.П. Правонарушения и преступления, связанные с незаконной миграцией в Российской Федерации // Миграционное право. 2010. №4.; Корчагин А.Г., Сонин В.В. Миграционная политика в решении миграционных проблем в России // Право и политика. 2010. №6.; Попов И.А., Попова О.И. Совершенствование правового и организационного обеспечения противодействия незаконной миграции // Миграционное право. 2013. №2.

какие-либо правила, например, работает без соответствующего разрешения или не зарегистрирован по месту пребывания в установленном законом порядке, но имеет необходимые документы, чтобы узаконить свои действия. В случаях, когда правонарушение является неустранимым, наказание в виде штрафа также уместно применять исключительно при дальнейшем выдворении лица, нарушившего миграционное законодательство за пределы Российской Федерации.

Таким образом, выдворение зачастую является единственной возможностью прекратить правонарушение, поэтому следует остановиться на данном виде наказания более подробно.

2.2. Административное выдворение, депортация и реадмиссия: сравнительно-правовой анализ

Обычно правоведы выделяют три вида контролируемого принудительно-го перемещения либо контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации иностранных граждан:

- административное выдворение (административное наказание за совершение административного правонарушения);
- депортация;
- выдворение нарушителей государственной границы.

В действующем законодательстве используются иные термины, означающие принудительное перемещение лица через границу Российской Федерации: административное выдворение, депортация, реадмиссия. Следует разобраться в значении данных понятий. Далее мы будем рассматривать именно их.

Термин «реадмиссия» употребляется в Федеральном законе Российской Федерации от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Гражданско-процессуальном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе Российской Федерации от 15.08.1996г. №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и других нормативных актах. Однако в действующем законодательстве расшифровки данного понятия не дается.

Ученые в отношении понятия «реадмиссия» придерживаются примерно одинаковых взглядов на его содержание.

Иванова А.А. дает такое определение данному понятию: «Рeadмиссия – согласие государства на прием обратно на свою территорию своих граждан (а также, в некоторых случаях иностранных граждан и лиц без гражданства, нахо-

дившихся или проживающих в этом государстве), которые подлежат депортации из другого государства»¹.

Паукова Ю.В. пишет: «...реадмиссия, т.е. передача Российской Федерацией иностранному государству и прием Российской Федерацией от иностранного государства иностранных граждан на основании международных договоров Российской Федерации о реадмиссии (в том числе в рамках ускоренной процедуры реадмиссии, осуществляемой в приграничных районах), а также передача иностранных граждан и их прием на основании международных договоров Российской Федерации, предусматривающих взаимодействие пограничных представителей сопредельных государств»². Данное определение взяла за основу и Панкова О.В., изучающая проблему реадмиссии³. Мы тоже склонны согласиться с данным определением, поскольку реадмиссия не просто согласие на прием своих граждан, как утверждает Иванова А.А., а установленная нормативными актами процедура, которая проводится в отношении определенных лиц на основании международных договоров.

Главное основание для применения реадмиссии – наличие международного договора. В случае если такой договор между государствами отсутствует, то реадмиссия применена быть не может. Так, например, Китай целенаправленно не подписывает договор о реадмиссии с другими государствами (включая Россию). Такая позиция страны провозглашена ею официально и направлена на расширение китайской диаспоры в других странах. Отказ от реадмиссии своих граждан – сознательная политика некоторых государств (например, Китая), стремящихся к увеличению своей диаспоры за рубежом. Посольства таких гос-

¹ Иванова А.А. К вопросу о принудительном перемещении незаконных мигрантов за пределы Российской Федерации // Миграционное право. 2014. №3. С.3.

²Паукова Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. №1. С. 55 - 57

³ Панкова О.В. Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения // СПС КонсультантПлюс. 2013.

ударств отказываются выдавать своим депортируемым гражданам паспорта или свидетельства на возвращение, вынуждая их остаться в стране прибытия.

Одним из отличительных признаков реадмиссии, по сравнению с депортацией и выдворением, является возможность ее применения в отношении лиц, которые не имеют документов удостоверяющих личность. Основанием для применения реадмиссии в таком случае является сообщение лица, не имеющего документов о его национальной принадлежности, а также сведения о государстве, с территории которого лицо въехало на территорию Российской Федерации, либо в котором оно проживало в последнее время на основании разрешительных документов.

Панкова О.В. считает, что реадмиссия является наиболее эффективным средством борьбы с административными правонарушениями в сфере миграции, совершаемыми иностранными гражданами, не имеющими документов, удостоверяющих личность¹, поскольку может применяться в отношении лиц, личность которых не установлена. В целом соглашаясь с такой позицией, еще раз подчеркнем возможность применения к реадмиссии только при наличии подписанных международных договоров, что в целом делает затруднительным ее применение.

Термин «депортация» используется в Федеральном законе Российской Федерации от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Гражданско-процессуальном кодексе Российской Федерации и иных документах. Часто данный термин рассматривается как синоним термина «административное выдворение», однако Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» употребляет данные термины через запятую, указывая на то, что они являются разными по сути. Мно-

¹ Панкова О.В. Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения // СПС КонсультантПлюс. 2013.

гие ученые также разграничивают указанные понятия, вкладывая в них различный смысл.

Рассматривая административное выдворение все ученые берут за основу определение, данное в ст. 3.10. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации¹: «Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации (далее - принудительное выдворение за пределы Российской Федерации), а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.»

Расшифровка термина «депортация» дается в ст. 2 Федерального закона Российской Федерации от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которой «...депортация - принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации».

Несмотря на явную схожесть данных понятий, на наш взгляд, они нуждаются в отграничении друг от друга, поскольку имеют ряд отличий при их назначении и применении.

Начнем с оснований применения. Основанием применения административного выдворения является совершение лицом административного правона-

¹ См.: Аванесова А.А. Проблемы соблюдения прав человека при административном выдворении // Миграционное право. 2013. №3. С. 24; Панкова О.В. Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения // СПС КонсультантПлюс. 2013; Королева О.Ю. Применение военными пограничных органов административного выдворения иностранных граждан или лиц без гражданства за пределы Российской Федерации // ЭНИ «Военное право». 2013. Выпуск №1.; Паукова Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. №1. С. 55.

рушения и привлечение его к ответственности по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом основным наказанием для лица, совершившего административное правонарушение в миграционной сфере является штраф, а административное выдворение является дополнительным сопутствующим наказанием.

Депортация, по сути, наказанием не является. Она применяется в случаях, когда иностранец или лицо без гражданства, законно пребывающие на территории Российского государства, утратили основания для дальнейшего законного пребывания на территории страны (например, закончился срок действия визы). При прекращении законных оснований пребывания мигранта в России, административного правонарушения иностранцем или лицом без гражданства не совершается, а происходит изменение статуса лица в результате принятия соответствующего решения компетентным органом государства пребывания. Как следствие, привлечение такого лица к административной ответственности невозможно – за отсутствием состава правонарушения – и государственные органы применяют процедуру депортации.

Как справедливо заметила по данному поводу Смашникова Т.Б.: «Депортация не является видом наказания, ее можно определить как законные действия уполномоченных органов государства по отношению к иностранному гражданину или лицу без гражданства - мигранту, как меру государственного принуждения, предусмотренную миграционным законодательством, применение которой направлено на обеспечение безопасности и охрану граждан и государства».¹ Основания применения к лицам депортации устанавливаются различными нормативными актами. Так, п.3 ст. 31 Федерального закона Российской Федерации от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в качестве основания применения депортации указывает невыполнение иностранным гражданином обязанности вы-

¹Смашникова Т.Б. Выдворение незаконных мигрантов с территории Российской Федерации//Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. №4. С. 234 – 237.

ехать из России при сокращении ему срока пребывания в России либо аннулировании разрешения на временное проживание или вида на жительство.

Ст. 13 Федерального закона Российской Федерации от 19 февраля 1993г. № 4528-1 «О беженцах» в качестве основания для депортации устанавливает непризнание лица беженцем либо утрату им статуса беженца, а также лишение лица статуса беженца (лишение лица предоставленного ему временного убежища) в случае совершения данным лицом преступления на территории России.

Ст. 11 Федерального закона Российской Федерации от 30.03.1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» предусматривает депортацию иностранцев и лиц без гражданства, у которых выявлена ВИЧ-инфекция.

Ч.6 ст. 25.10 Федерального закона Российской Федерации «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» предусматривает возможность применения депортации в отношении лиц, пребывание которых на территории Российской Федерации признано нежелательным уполномоченным государственным органом.

Порядок принятия решения о нежелательности пребывания лица на территории Российской Федерации установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.04.2003 г. №199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации». В нем перечислены органы, уполномоченные принимать решение о нежелательности пребывания лица на территории России. К ним относятся МВД России, ФСБ России, Миноборо-

ны России, Росфинмониторинг. СВР России, Минюст России, МИД России, Роспотребнадзор, ФМБА России.

Органами, уполномоченными применять административное наказание в виде административного выдворения признаются в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях районные суды, а также по ст.ст. 23.10, 18.1, 18.4 КоАП – пограничные органы (пограничные войска). Решение о депортации принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, т. е. органами внутренних дел.

Что касается правовых последствий применения к лицу административного выдворения или депортации, то они, по сути, одинаковы: лишение лица возможности въехать на территорию Российской Федерации в течение 5 лет с момента применения к лицу административного выдворения либо депортации (п.3 ст.7 Федерального закона Российской Федерации от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Процедуры применения административного выдворения и депортации весьма схожи.

Административное выдворение применяется к гражданам в порядке, предусмотренном ст. 3.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Согласно п.4, 6 данной статьи административное выдворение может быть осуществлено принудительно либо в виде контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации.

Административное наказание в виде контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации может быть назначено иностранному гражданину или лицу без гражданства в случае осуществления административного выдворения за пределы Российской Федерации за счет средств такого иностранного гражданина или лица без гражданства либо за счет средств пригласившего их органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый ино-

странный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица.

В таком случае постановление о выдворении, принятое судьей, подлежит исполнению в течение 5 дней со дня вступления его в силу. Контроль за соблюдением постановления осуществляют органы Министерства внутренних дел Российской Федерации, которые имеют право в случае уклонения иностранного гражданина от самостоятельного контролируемого выезда из Российской Федерации возбудить в отношении него дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ, и передать его на рассмотрение судье для решения вопроса о привлечении этого лица к административной ответственности в виде штрафа уже с осуществлением процедуры принудительного выдворения.

Выбор формы административного выдворения принадлежит судье, рассматривающему дело, и зависит от обстоятельств дела и личности виновного, в том числе материальных и физических возможностей для самостоятельного выезда с территории Российской Федерации. В случае если судья не имеет сведений о наличии у выдворяемого лица денежных средств и информации о приглашающей стороне, за чей счет можно произвести выдворение за пределы Российской Федерации лица, судья принимает решение о принудительном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации.

Согласно п. 5 ст. 3.10 КоАП РФ в случае назначения судьей наказания в виде административного выдворения, в целях исполнения назначенного наказания судья вправе применить к таким лицам содержание в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом Российской Федерации от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Ст. 34 указанного закона дублирует данную норму: «...иностранцы граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, по решению суда содержатся в специально от-

веденных помещениях органов безопасности либо в специальных учреждениях до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации».

При принятии уполномоченными органами решения о депортации, лицо, в отношении которого принято данное решение, согласно п.9 ст. 33 Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» подлежит содержанию в специальных учреждениях до исполнения решения о депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Здесь следует обратить внимание на одну несообразность. В случае совершения лицом административного правонарушения помещение его в специализированное учреждение осуществляется на основании решения судьи и по его усмотрению, исходя из обстоятельств дела, помещение же в такое учреждение лица, подлежащего депортации, является обязательным.

Паукова Ю.В. отмечает: «...депортация и реадмиссия являются неделиктообразуемыми процедурными формами реакции государства в лице его федеральных органов исполнительной власти на нарушение ее законодательства»¹. Соглашаясь с данным высказыванием, обратим внимание на одну несообразность в законах. Помещение лица в специализированное учреждение в случае совершения административного правонарушения производится по усмотрению судьи, а в случае «неделиктообразуемого» поступка - является обязательным.

Поскольку помещение лица в специализированное учреждение является обеспечительной мерой исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по ад-

¹Паукова Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. №1. С. 57.

министративным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации¹, а также применяется к лицам, представляющим большую опасность для общества, то получается, что лица, которые совершили не деликтообразующий поступок более опасны, чем лица, которым назначил наказание суд. Для уравнивания правового положения лиц, подлежащих депортации и административному выдворению, следует предусмотреть помещение лиц, подлежащих депортации, помещение в специализированные учреждения так же по усмотрению государственных органов, с учетом обстоятельств дела, а не в обязательном порядке.

Ст. 2 Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дает определение специальному учреждению, это:

- специальное учреждение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа, предназначенное для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации.

Согласно ст. 35.1 содержание иностранных граждан в специальных учреждениях предусматривает ограничение свободы передвижения помещенных в них лиц, исключающее возможность самовольного оставления указанных учреждений, в целях обеспечения исполнения принятого постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, решения о депортации либо решения о передаче иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о

¹ Соколов А.Ю. Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2012. №10. С. 46

реадмиссии или решения о приеме Российской Федерацией иностранного гражданина.

Однако многие практические работники отмечают, что исполнение решения уполномоченных органов о помещении лиц в подобные учреждения вызывают трудности при их исполнении: «К сожалению следует признать, что отлаженного механизма выдворения нелегальных мигрантов в Москве не существует. Несмотря на наличие соответствующих санкций в некоторых статьях КоАП Российской Федерации (18.8, 18.10, 19.27), из-за отсутствия достаточного количества мест в единственном в столице спецприемнике для нелегалов, они применяются весьма ограниченно, а назначение наказания в виде административного штрафа не влечет само по себе устранения нарушения миграционного законодательства»¹.

Порядок помещения незаконных мигрантов в специализированные учреждения установлен главой 26.1 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации «Помещение гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное помещение». Следует обратить внимание на то, что законодатель, используя во всех остальных актах три термина: реадмиссия, депортация и административное выдворение, в ГПК РФ административное выдворение не упоминает, что является, на наш взгляд, неправильным. Действительно, административное выдворение является одним из видов наказания в случае совершения административного правонарушения, однако в КоАП РФ процедура помещения лица в специализированное учреждение не установлена.

А поскольку сами процедуры выдворения и депортации идентичны, на наш взгляд, следует название и текст главы 26.1 ГПК дополнить термином административное выдворение, унифицировав и процедуру помещения лица, подлежащего административному выдворению, реадмиссии или депортации, в специализированные помещения.

¹Вошинский М., Романов Д. Организация работы по противодействию нелегальной миграции// Законность. 2013. №10. С.43

Порядок содержания лиц в таких учреждениях установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 №1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»¹.

Исполнение решения о депортации возлагается на Министерство внутренних дел Российской Федерации. Исполнение решения об административном выдворении осуществляется либо пограничными органами Российской Федерации, которые задержали лицо, пытающееся въехать в Российскую Федерацию, с нарушением норм российского законодательства, либо судебными приставами-исполнителями.

Порядок осуществления реадмиссии установлен международными договорами, а порядок депортации установлен ст.33 Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в соответствии с которой федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган направляет информацию о депортации иностранного гражданина в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, в обязанности которого входит уведомление о предстоящей депортации иностранного гражданина дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации,

¹Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. №1306 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 17.06.2016 г. №554) «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» // Собрание законодательства РФ. 2014. №2. (часть I). Ст. 130.

гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин. Далее лицу выписывается проездной документ, и оно сопровождается до границы, где передается пограничным органам своей страны.

Порядок административного выдворения из страны установлен в нескольких нормативных актах:

- ст. 34 Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

- ст. 32.10 КоАП РФ;

- ст. 109.1 Федерального закона Российской Федерации от 02.10.2007 г. №229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Согласно данным нормативным актам исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства производится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Исполнение решения судьи об административном выдворении осуществляется судебным приставом-исполнителем и состоит в приобретении проездного документа для лица, подлежащего выдворению, препровождении его до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации и официальной передаче его пограничным органам. О своих действиях судебный пристав-исполнитель оповещает федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, а также федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции.

Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, уведомляет об административном выдворении иностранного

гражданина за пределы Российской Федерации дипломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин.

Контроль за осуществлением решения о выдворении производит МВД России.

Учеными правоведами неоднократно ставился вопрос об объединении понятий «административное выдворение» и «депортация». Так, по мнению А.Н. Сандугей, выход из сложившейся ситуации может состоять в том, чтобы отказаться от существующего терминологического несоответствия и ввести в законодательный оборот понятие «высылка», закрепленное в Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 61)¹. Аналогичного мнения придерживается Панкова О.В., отмечая, что «...разграничить основания применения указанных мер крайне сложно, поскольку соответствующие правовые нормы носят предельно общий и неконкретный характер»².

Проанализировав употребляемые законодателем термины административное выдворение и депортация, можно сделать вывод о том, что данные понятия, хоть и схожи по смыслу, но имеют явные отличия в процедуре их применения и применение единого термина к этим двум понятиям потребует существенной переработки значительного числа нормативных актов, что на данном этапе развития законодательства представляется нам нецелесообразным.

К последствиям незаконной миграции относятся:

- существование рынка нелегальной иностранной рабочей силы и устойчивых каналов его пополнения;
- развитие теневого сектора экономики за счет использования труда неле-

¹Сандугей А.Н. Депортация: наказание или процедура // Административное право и процесс. 2005. №1. С. 34.

² Панкова О.В. Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения // СПС КонсультантПлюс. 2013.

гальных мигрантов;

- увеличение масштабов выведения средств из отечественной экономики и финансирование развития конкурирующих отраслей за рубежом. Только в 2015 году физическими лицами в страны СНГ перечислено свыше 11 млрд долл. США;

- рост этнической, интернациональной и трансграничной преступности и особенно организованных форм этих явлений. Например, участниками массовой драки 14 мая 2016 года на Хованском кладбище г. Москвы, в результате которой погибло три человека, были более 40 нелегальных мигрантов;

- девальвация собственных производительных сил и деградация технологического развития производств в связи с переизбытком дешевой иностранной рабочей силы;

- интенсивное укрупнение существующих и появление новых этнических диаспор, возникновение мест компактного проживания и жизнедеятельности иностранных мигрантов;

- обострение проблем полиэтнического баланса, мультикультурализма и межрелигиозной толерантности, рост социальной напряженности, националистических настроений, ксенофобии и различных проявлений экстремизма на межэтнической основе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Незаконная миграция - явление комплексное, которое сопровождает многие социально-экономические процессы, оказывает на них определенное влияние, в том числе порождая и продуцируя правонарушения. Уполномоченные органы в пределах своей компетенции активно участвуют в противодействии незаконной миграции, стараясь оперативно реагировать на каждый соответствующий факт, но по известным причинам сталкиваясь только со своей частью «пазла». Между тем только панорамный подход позволяет увидеть реальные масштабы проблемы, понять основные точки ее роста и после чего на основании результатов предметного научного анализа дать оценку современному законодательству в разрезе реальных потребностей правоприменительной практики.

В соответствии с подп. «ж» п. 5 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена 13 июня 2012 г. Президентом Российской Федерации) незаконная миграция - перемещение в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности.

В этой связи следует обратить внимание на положения ст. 25.10 Федерального закона Российской Федерации от 15 августа 1996 г. №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», согласно которой «...иностранное гражданство 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».

Между тем к субъектам незаконной миграции помимо иностранцев следует отнести и российских граждан, и юридических лиц, заинтересованность которых во многом также питает эти процессы (работодатели, наймодатели жилья, коррупционеры и др.).

Все эти лица несут административную ответственность за совершенные правонарушения, в том числе в сфере миграции. Причем, согласно ст. 2.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях, а вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совершившего на российской территории правонарушение, решается в соответствии с нормами международного права.

По данным Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, в 2015 г. в Россию въехали 17 083 849 иностранных граждан, что на 6,1% меньше показателей 2014 г., ставшего рекордным по посещаемости иностранцами Российской Федерации на протяжении последних 5 лет (во многом из-за мигрантов, которые были вынуждены покинуть территорию Украины в связи с эскалацией насилия в ее юго-восточных регионах).

Непосредственно в 2015 г. по фактам выявленных уполномоченным ми-

миграционным органом нарушений составлено 2 225 017 протоколов о привлечении иностранцев к административной ответственности, наложено административных штрафов на сумму более 8,7 млрд. рублей, выдворено и депортировано 117 493 лица, а также реализованы и другие меры, связанные с привлечением иностранцев к ответственности, например, направлено 490 893 представления о закрытии въезда иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Между тем существенные изменения интенсивности потока иностранцев в Российскую Федерацию порой не коррелируются с динамикой показателей работы уполномоченного органа миграционного контроля по выявлению правонарушений и привлечению иностранцев к административной ответственности.

Отсутствие таких закономерностей может быть связано не только с улучшением работы по фильтрации миграционных потоков на контуре внешних границ Российской Федерации, качеством самого мигранта, но и с тем, что активность упраздненной с 01.06.2016 г. Федеральной миграционной службы Российской Федерации в пресечении соответствующих правонарушений была весьма далека от реального масштаба проблем в миграционной сфере, в том числе по причине значительных объемов незаконной миграции, скрытой от внимания. К настоящему времени острота проблемы незаконной миграции все еще сохраняется, но заметно некоторое улучшение ситуации - как следствие поступательного развития законодательства (например, ужесточение уголовной и административной ответственности в конце 2013 г.), совершенствования системы государственного контроля в сфере миграции, большего внимания к вопросам национальной безопасности из-за актуализации новых внешних вызовов и угроз, а также снижения миграционной привлекательности Российской Федерации в условиях мирового финансово-экономического кризиса.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)// Российская газета. №67. 05.04.1995 г.
2. Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах»// Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994.№12.
3. Конвенции Совета Европы от 4 ноября 1950 г. «О защите прав человека и основных свобод» (ETS N 5) // Собрание законодательства РФ. 1998. №20. Ст. 2143; 2001. №2. Ст. 163.
4. Соглашение от 08 декабря 1991 г.«О создании Содружества Независимых Государств» // Ведомости СНГ и ВС РФ. 1991. №51 Ст. 1798.
5. Соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам»// Бюллетень международных договоров. 1995. №5.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Федеральными конституционными законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. №31.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 29.07.2017 г. №279-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. №63-ФЗ(в редакции Федерального закона Российской Федерации от 29.07.2017 г. №250-ФЗ)// Собрание законодательства РФ. 1996. №25. Ст. 2954.

9. Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. №1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 28.12.2016 г. №509-ФЗ // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №21. Ст. 699.

10. Закон Российской Федерации от 01 апреля 1993 г. №4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 03.07.2016 г. №305-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №17 - Ст. 594.

11. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. №4528-1 «О беженцах» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 22.12.2014 г. №446-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №12. Ст. 425.

12. Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 28.11.2015 г. №358-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2006. №30. Ст. 3285.

13. Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 29.07.2017 г. №243-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3032.

14. Федеральный закон Российской Федерации от 02.10.2007 г. №229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 18.07.2017 г. №176-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2007. №41. Ст. 4849.

15. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

16. Указ Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 г. №156 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 21.12.2016 №699) «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.

17. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Президентом Российской Федерации. Документ опубликован не был. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте www.kremlin.ru по состоянию на 13 июня 2014 г.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 04 июня 2012 г. №546 «Об утверждении Положения о содержании пограничного контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ». 2012. № 24 - Ст. 3183.

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 №1162 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 12.09.2016 г. №907) «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. 2012. №47 - Ст. 6511.

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

21. Постановления Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. №9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»(в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 26.10.2016 г. №1089) // Собрание законодательства РФ. 2007. №5 Ст. 653.

22. Постановлении Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. №713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 25.05.2017 г. №631) // Собрание законодательства РФ. 1995. №30. Ст. 2939.

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 07 апреля 2003 г. №199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации»(в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 25.05.2017 г. №631) // Собрание законодательства РФ. 2003. №15. Ст. 1369.

24. Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Консультант Плюс.

25. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. №1166 (в ред. Приказа МВД России от 08.09.2016 г. №526) «Вопросы организации деятельности

участковых уполномоченных полиции» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.03.2013 г. №27763) // - Российская газета. 2013. – 27 марта. №65.

26. Приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. №222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» (Зарегистрировано в Минюсте России 20.06.2011 г. №21062) // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс»

27. Приказ МВД России от 29 января 2008 г. №80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции») // Документ опубликован не был. СПС «Консультант-Плюс».

28. Приказ ФМС России №367, МВД России №807 от 31 июля 2015 г. «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.10.2015 г. №39426). // Российская газета. – 2015. – 02 ноября. №247.

Научная и учебная литература

29. Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004.

30. Аванесова А.А. Проблемы соблюдения прав человека при административном выдворении // Миграционное право. 2013. №3.

31. Айрапетян С.В. Административно-правовые проблемы незаконной миграции// Административное право и процесс. 2013. № 8.
32. Баранов А.П. Правонарушения и преступления, связанные с незаконной миграцией в Российской Федерации // Миграционное право. 2010. №4.
33. Вошинский М., Романов Д. Организация работы по противодействию нелегальной миграции// Законность. 2013. № 10.
34. Дядюн К.В. Незаконная миграция: детерминанты и проблемы правового противодействия. // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2013. №1. С.56.
35. Иванова А.А. К вопросу о принудительном перемещении незаконных мигрантов за пределы Российской Федерации// Миграционное право. 2014. № 3.
36. Королева О.Ю. Применение военнослужащими пограничных органов административного выдворения иностранных граждан или лиц без гражданства за пределы Российской Федерации // ЭНИ «Военное право». 2013. Выпуск №1.
37. Корчагин А.Г., Сонин В.В. Миграционная политика в решении миграционных проблем в России // Право и политика. 2010. №6.
38. Лукьянова А.Ю. Оценка масштабов незаконной миграции в России: методологические и методические подходы // Миграционное право. 2016. №4. С. 33 - 35.
39. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ. 2004. 512 с.
40. Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. (Подготовлен для системы Консультант-Плюс, 2009) // СПС «Консультант-Плюс».
41. Панкова О.В. Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения // СПС Консультант-Плюс. 2013.

42. Паукова Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. №1.
43. Попов И.А., Попова О.И. Совершенствование правового и организационного обеспечения противодействия незаконной миграции // Миграционное право. 2013. №2.
44. Прудников А.С., Акимова С.А. Нелегальная миграция и административно-правовая ответственность за отдельные правонарушения в сфере миграции // Lexrussica. 2016. №9. С. 954-955.
45. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: ИНФРА-М. 2011.
46. Сандугей А.Н. Депортация: наказание или процедура // Административное право и процесс. 2005. №1.
47. Смашникова Т.Б. Выдворение незаконных мигрантов с территории Российской Федерации // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. №4.
48. Соколов А.Ю. Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2012. №10.
49. Сухарникова А.В. Незаконная миграция и миграционный контроль в России // Административное право и административный процесс. 2014. № 2.
50. Пухова М.М., Дорошина И.П., Ходжаева И.Г. Теоретические основы миграции. // Транспортное дело в России. 2013. № 6.
51. Редких С.В. Понятие правового статуса: формально-правовой контекст. // Пробелы в Российском законодательстве. 2009. № 3.

52. Романова О.Б. Понятия «мигрант» и «переселенец»: теоретические особенности и социальная реальность. // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2013. № 1 (21).

53. Рязанцев С.В. Формы временной миграции в России// Миграционное право. 2014. № 1.

54. Сазонова О.А. Правовые инструменты регулирования миграции. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. №2 (28): в 2-х ч. Ч. II.

55. Сандугей А.Н. Депортация: наказание или процедура // Административное право и процесс. 2005. №1.

56. Сергеева А.А., Ракова М.Н. Нелегальная миграция в системе трансграничных угроз: к вопросу о проблемах нормативного регулирования миграционных процессов.// Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013, № 4 (14).

57. Сибирские переселения. Выпуск 2. Комитет Сибирской железной дороги как организатор переселений. Сборник документов. Новосибирск, ИД Сова, 2006.

58. Сизов И.Ю. Мигрант, иммигрант, эмигрант – требуется уточнение// Правовая идея. 2013. № 5.

59. Смашникова Т.Б. Выдворение незаконных мигрантов с территории Российской Федерации.// Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. № 4.

Ресурсы интернет:

60. Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Понятие основ правового статуса человека и гражданина.[Электронный ресурс] URL:<http://www.law-n-life.ru/arch/n66.aspx>.

61. Белич Р. Депортировать человека без паспорта нельзя?//Общественно-политический еженедельник Вы и Мы.[Электронный ресурс] URL: <http://www.pressaobninsk.ru/vmfull/3270/> .

62. Великая хартия вольностей. Электронная библиотека ModernLib.Ru. [Электронный ресурс] URL: http://modernlib.ru/books/ioann_korol/velikaya_hartiya_volnostey/read/.

63. Великая эпоха. 16 октября 2013.[Электронный ресурс] URL: <http://www.epochtimes.ru/content/view/80056/3/>.

64. Во сколько обойдется легализация мигрантов?[Электронный ресурс] //URL: <http://mirpal.org/>

65. Декларация прав народов России от 02 ноября 1917 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://ppt.ru/texts/index.phtml?id=15361>– Загл. с экрана.

66. Дяконов В.В. Учебное пособие по теории государства и права. М. 2004. [Электронный ресурс] URL: <http://lawcanal.ru/html.acti.uchebniki.actii.tgp.html>.

67. Макуев Р.Х. Миграционные аспекты терроризма в условиях глобализации// Образование и общество, № 1, 2008.[Электронный ресурс] URL:http://www.jeducation.ru/1_2008/81.html.

68. Мировой доклад по миграции 2010. Международная организация по миграции (МОМ) [Электронный ресурс] URL: http://www.ng.ru/ideas/2011-01-19/5_migration.html.

69. Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] URL: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>.

70. Подготовлен проект реализации иностранных работников. [Электронный ресурс] URL: <http://www.fmsforum.ru/post/2013/10/25/>