

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт Права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01. Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему Незаконная миграция и административная ответственность виновных

Обучающийся

Ю.А.Шестакова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент, А.Н. Станкин

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Аннотация

Актуальность темы. Миграция населения как внутри стран, так и за их пределами является насущной проблемой для всего человечества. Учитывая то, что проблема миграции является глобальной, необходимо ее решение, как на межгосударственном, так и на национальном уровне. Анализ международного и национального законодательства свидетельствует о том, что нет единого понимания к ряду основополагающих вопросов относительно миграции. Соответственно, есть проблемы в эффективном механизме защиты интересов государства. Сказанное говорит о необходимости комплексного научного исследования проблем миграции и механизмов противодействия незаконной миграции.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере миграции. Предметом исследования выступают нормы отечественного и международного законодательства в сфере миграции.

Нормативной основой исследования являются: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конституция РФ, Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», иные федеральные законы, а также подзаконные акты, среди которых следует выделить Стратегию национальной безопасности РФ, постановления Конституционного Суда РФ, материалы судебной практики.

Методология исследования. При написании работы задействованы как общенаучные методы: диалектический, логический, исторический, так и частно-научные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой.

Структура работы отражает логику исследования. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, заключения и списка используемых источников и используемой литературы.

Содержание

Введение	4
1 Основные положения о миграции	6
1.1 Понятие и правовые основы миграции	6
1.2 Незаконная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации	21
2 Административная ответственность как противодействие незаконной миграции	33
2.1 Общие положения об административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации	33
2.2 Проблемы правового обеспечения депортации и реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства	48
Заключение	73
Список используемых источников и используемой литературы	77

Введение

Актуальность темы. Миграция населения как внутри стран, так и за их пределами является насущной проблемой для всего человечества. Люди мигрируют от войны, всевозможных преследований, неблагоприятных экономических и иных условий. Для России миграция играет двоякую роль. С одной стороны, решаются проблемы в трудовых ресурсах. С другой, нелегальная миграция становится рассадником многих проблем, в том числе, создание нелегальных предприятий, неуплата налогов. Кроме того, нелегальные мигранты зачастую являются приверженцами экстремистских взглядов, что создает особую опасность для граждан, общества и государства.

Учитывая то, что проблема миграции является глобальной, необходимо ее решение, как на межгосударственном, так и на национальном уровне. Анализ международного и национального законодательства свидетельствует о том, что нет единого понимания к ряду основополагающих вопросов относительно миграции. Соответственно, есть проблемы в эффективном механизме защиты интересов государства. Сказанное говорит о необходимости комплексного научного исследования проблем миграции и механизмов противодействия незаконной миграции.

Отдельные вопросы миграции рассматривались в трудах ученых правоведов: И.С. Власова, И.Н. Головановой, А.Н. Жеребцова, А.А. Меньших, Т.Я. Хабриевой, Л.С. Ченухиной и других.

Однако, стремительно меняющееся законодательство в сфере миграции, требует дальнейших исследований.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере миграции. Предметом исследования выступают нормы отечественного и международного законодательства в сфере миграции.

Нормативной основой исследования являются: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О правовом

положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», иные федеральные законы, а также подзаконные акты, среди которых следует выделить Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, постановления Конституционного Суда РФ, материалы судебной практики.

Методология исследования. При написании работы задействованы как общенаучные методы: диалектический, логический, исторический, так и частно-научные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой.

Структура работы отражает логику исследования. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, заключения и списка используемых источников и используемой литературы.

1 Основные положения о миграции

1.1 Понятие и правовые основы миграции

Миграция населения – одно из ярких явлений современной действительности. Миграционные процессы вызваны разными причинами: экономическими, социальными, религиозными, культурными и иными. Участвовавшие военные конфликты играют далеко не последнюю роль. Миграция стала глобальным явлением, что требует решения ряда вопросов, как на внутригосударственном, так и на международном уровне.

В частности, необходимо общее понимание миграции, ее признаков, общие подходы к незаконной миграции и ее противодействию. Анализ международно-правовых документов позволяет сделать вывод о том, на данный момент нет общепринятого понятия миграции. Его нет ни во Всеобщей Декларации прав человека, ни в пактах о правах человека 1966 года. Безусловно, данные акты заложили ориентиры для развития национального законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе и права на передвижение. Ряд положений основополагающих международно-правовых актов нашли свое отражение и в национальном законодательстве России, в том числе, и в части свободы передвижения.

В отечественной литературе достаточно часто встречается утверждение, что свобода передвижения нашла свое конституционное выражение лишь в Конституции РФ 1993 г. [12]. Однако следует подчеркнуть, что в Российской Федерации на конституционном уровне свобода передвижения была закреплена еще в (Основном Законе) 1978 г. [11]. В ст. 42 данного акта устанавливалось, что каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации; гражданин РФ имеет право свободно выезжать за ее пределы и беспрепятственно возвращаться. Оговаривалось, что ограничение этих прав допускается только на основании закона. Аналогичная норма была закреплена позднее в ст. 12

Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 г. [21].

Современная Конституция РФ 1993 г. определяет свободу передвижения через призму принципа законности: в ст. 27 устанавливается, что каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Если взять европейский опыт, то до недавнего времени большая часть мигрантов там составляли беженцы из Африки, бегущие из своей родины в Европу от войны, преследований или экзистенциальных экономических трудностей под невыразимыми опасностями в поисках защиты и помощи здесь. Но правда, как это часто бывает, выглядит совсем по-другому.

Убежище или другие реальные причины побега имеют немногие мигранты из Африки. Большинство из них - это экономические мигранты, которые ищут лучший доход. И это тоже не самые бедные, которые отправляются в далекий путь. Они вообще не могли позволить себе такую дорогую поездку. Исследования ученых говорят о том, что из всех людей во всем мире, которые не живут в стране своего рождения, 90% являются экономическими мигрантами и только 10% являются беженцами. Самым большим стимулом для миграции является разрыв в доходах и богатстве между страной происхождения и страной назначения. Таким образом, в 2018 году развитые государства генерировали ВВП на душу населения в девять раз больше, чем развивающиеся и развивающиеся государства. Даже Румыния и Болгария, беднейшие государства ЕС, достигают ВВП на душу населения, который в шесть-семь раз превышает ВВП государств Африки к югу от Сахары.

В общем, можно сказать, что те, кто уходит, не принадлежат к числу самых бедных. Люди с низким доходом мигрировали только на короткие расстояния, поскольку им не хватало денег на дальние поездки в Европу. Только если годовой ВВП на душу населения в стране не превысит 2000 долларов США с поправкой на покупательную способность, вероятно, будут мигрировать на большие расстояния, например, из Африки или Азии в Европу.

При цене от 7000 до 13 000 долларов миграция достигает своего пика, а затем медленно снижается. Но полностью остановиться она не может даже при очень высоком уровне развития. Таким образом, экономический прогресс и лучшие возможности для заработка означали больший отток для бедных стран.

Эффект, аналогичный росту доходов, оказывает образование. Страны с высоким ростом населения, как правило, испытывают недостаток в хороших системах образования. Но если правительства инвестировали в школы и колледжи, из которых выходит больше более квалифицированных людей, общая готовность к мигрантам растет. Как правило, именно тогда более образованные люди решаются на это и могут это организовать. "Эмигранты обычно имеют лучшее образование по сравнению с общей численностью населения своих стран».

Потеря ученых, инженеров, врачей (каждый четвертый африканский врач работает за границей) имеет разрушительные последствия для экономики, а также системы образования и здравоохранения, которые должны исходить именно из преодоления трудностей и страданий.

В большинстве случаев страны сталкиваются с тем, что прибывающая в виде мигрантов рабочая сила - это низкоквалифицированные работники, которые зачастую надеются на комфортное существование за счет социальных пособий и льгот.

Миграционная политика, проводимая в Евросоюзе, привела в настоящее время к социально-экономической напряженности в европейских странах, представляя собой серьезное бремя, которое легло на их государственные бюджеты. Ситуацию усугубляет и распространение радикальных исламских учений среди мигрантов, а также иные преступные явления, связанные с миграцией (наркобизнес, торговля людьми и др.).

В настоящее время миграционная политика России носит селективный характер, в связи с чем законодательство в сфере регулирования труда и

ответственности за нарушение миграционного и трудового законодательства постоянно развивается и совершенствуется.

Отличительной чертой активной миграционной политики является то, что государство, принимающее большое число мигрантов, должно формировать программу количественных потребностей в рабочих по различным отраслям экономики, а впоследствии направлять мигрантов в регионы с наибольшей потребностью по тому или иному профессиональному направлению.

Учитывая отрицательную тенденцию падения естественного прироста населения нашего государства на протяжении двух десятков лет (с 1992 по 2012 год), нехватку квалифицированных работников среди отдельных специальностей, а также большое число приезжих мигрантов без должной подготовки, Российской Федерации имеет смысл обратиться за помощью в подготовке специалистов рабочих специальностей и обучении русскому языку к государствам, с территории которых фиксируется основной поток рабочих мигрантов на российский рынок труда.

Законная и цивилизованная миграция подразумевает уважительное отношение к мигрантам и защиту их прав, однако на деле эти права постоянно нарушаются, чему способствует и непрозрачное миграционное законодательство, что, в свою очередь, ведет к увеличению нелегальной миграции.

При формировании миграционной политики государства особое внимание необходимо уделять созданию приоритетных направлений миграционных потоков.

Главным фактором, оказывающим влияние на решение мигрантов о выборе страны для проживания, является не только показатель уровня жизни в ней, но и немаловажным, а, скорее всего, решающим фактором на выбор будущего места проживания становится чрезмерная либеральность законодательства в отношении выплат пособий и предоставления других социальных гарантий, а также политическая и социальная стабильность. Еще

одним немаловажным фактором является демографическая обстановка в развитых странах, а именно низкая рождаемость. В то же время в странах, где уровень рождаемости весомо отличается в большую сторону, идет переизбыток населения, что подталкивает к поиску нового жизненного пространства и, вследствие этого, необходимости мигрировать в страны с более развитой социально-экономической системой и развитой экономикой. В странах, охваченных боевыми действиями, этот вопрос особенно обостряется.

Политика западных европейских стран, направленная на миграцию, прошла несколько этапов развития. На этом этапе главными сдерживающими факторами для переселения рабочей силы являлось наличие заключения о состоянии здоровья. За уровнем квалификации или вовсе ее отсутствием совершенно никто не следил. Необходимо заметить, что в этот период международная политика в большей степени акцентировала свое внимание на защите прав мигрантов. Постепенно насыщение европейских стран низкоквалифицированной рабочей силой, несомненно, привело к повышению требований к мигрантам и уровню их профессиональной подготовки. Развитие в сфере энергосберегающих технологий, высокотехнологичных услуг требовало соответствующей профессиональной подготовки рабочих, что привело к резкому снижению потребности в неквалифицированной рабочей силе. Однако приток неквалифицированной рабочей силы остановить не удалось, что привело в настоящее время к острой социально-экономической напряженности в европейских странах во взаимоотношениях с мигрантами. Данный процесс близок и Российской Федерации, сталкивающейся с большим притоком мигрантов с низкой трудовой квалификацией

В настоящее время развитые страны уделяют внимание миграции населения, исходя из демографической ситуации в их странах, а также учитывают ситуацию на рынке труда, делая акцент на профессии, национальности, возрасте, семейном положении. В Российской Федерации спрос на мигрантов в основном определяется экономическими причинами. В развитых регионах страны труд мигрантов стал одним из факторов экономики,

эффективность которой значительно снизится без привлечения иностранцев. Россия также относится к странам Севера, где в отдельно взятых регионах, ключевых для экономики страны, никак не обойтись без привлечения низкоквалифицированных трудовых ресурсов ввиду особой малой численности имеющегося там населения. В настоящее время законодательство в сфере регулирования труда и ответственности за нарушение миграционного и трудового законодательства в России постоянно развивается и совершенствуется, что, например, отчетливо просматривается с учетом внесения многочисленных поправок в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Сегодня миграционный вопрос обретает в первую очередь политическое значение, а уже затем и экономическое. Напряженная ситуация, в большей степени связанная с распространением и расширением ареала экстремистского ислама, политического экстремизма, ростом транснациональной преступности, незаконной миграции, диктует необходимость увеличения контроля в отношении лиц, пересекающих национальные границы. С учетом данных обстоятельств Россия должна применять превентивные меры для предотвращения возможных негативных последствий от въезда нежелательных лиц. Несомненно, что большее внимание в этой связи Правительство РФ должно уделять странам, являющимся главными поставщиками мигрантов на территорию России. При определении количества мигрантов, которым разрешается въезд в нашу страну из этих стран, необходимо учитывать не только потребность нашей экономики в трудовых мигрантах, но и участие этих государств в способствовании адаптации своих граждан на территории России. Отсутствие владения русским языком - одна из составляющих проблемы. Вторая - это недостаточный уровень общего и профессионального образования граждан в странах-«донорах» мигрантов, что является следствием низкого уровня подготовки обучающихся в учебных заведениях. Государство должно формировать

программу количественных потребностей в рабочих местах по различным отраслям экономики и заранее заботиться о том, кто эти места займет.

Существует мнение, что в России отсутствует четкое направление совершенствования миграционного законодательства в нашей стране. Необходимо принять конкретные законодательные акты, регулирующие обучение и направление мигрантов по регионам страны и отраслям промышленности. Кроме того, усложняет решение вопроса отсутствие в России четкого планирования и прогнозирования необходимых миграционных ресурсов с учетом потребностей рынка труда, возможностей по обустройству и адаптации мигрантов. С учетом данных обстоятельств целесообразной была бы помощь в подготовке специалистов рабочих специальностей и обучении русскому языку со стороны государств, с территории которых фиксируется основной поток рабочих мигрантов на российский рынок труда. Для этого необходимо организовать активное политико-правовое взаимодействие с такими государствами.

Меры в создании для мигрантов более четкого механизма регистрации на территории Российской Федерации, институционализации механизмов трудоустройства с целью облегчения им доступа к рынку труда, отсутствии нарушения прав (мигрантам часто отказывают в официальном трудоустройстве, задерживают заработную плату, их ограничивают в доступе к медицинской помощи, повышении профессиональных компетенций и навыков) наиболее актуальны в наше время. Так, начинать надо с совершенствования действующего законодательства, регулирующего вопросы миграции, отсутствие прозрачности которого создает немало проблем. Реализация данных мер позволит преодолеть и существенно ограничить размеры незаконной миграции.

В настоящее время отрегулировать миграционные процессы необходимо на межгосударственном уровне, например, применительно к Российской Федерации в рамках работы в Межпарламентской Ассамблее государств - участников Содружества Независимых Государств (далее - МПА

СНГ). МПА СНГ уделяет особое внимание вопросам, связанным со сближением и гармонизацией национального законодательства государств - участников СНГ, в результате чего принимаются модельные правовые акты и рекомендации по различным направлениям сотрудничества государств - участников СНГ. В этой связи нельзя не согласиться с мнением Е.Е. Орловой, которая считает, что все принимаемые на национальных уровнях правовые акты должны проходить процедуру оценки регулирующего воздействия на социально-экономическое положение стран - членов СНГ, а также должны оцениваться последствия их принятия на формирование общего рынка труда на всем евразийском интеграционном пространстве. При реализации программ миграционной политики приоритет необходимо отдавать государствам - участникам интеграционного объединения, нежели другим зарубежным странам, что обусловлено наличием определенных обязанностей перед интеграционным объединением и государствами-участниками.

Международные нормы также содержат указание на возможность ограничения свободы передвижения: право на свободное передвижение и свобода выбора места жительства, а также право покинуть свою страну может быть объектом ограничений, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, или прав и свобод других (ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.) [16].

В настоящее время базовым законом в сфере миграции является Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [55], однако он не содержит ряда необходимых категорий. Например, «мигрант», или понятий, родственных по отношению к данному термину. Не решает данную проблему и Федеральный закон о миграционном учете [52]. Не дает ответа на данные вопросы и Концепция государственной миграционной политики РФ [45].

В ранее действовавшей концепции, также, например, выделялись виды миграции, но не давалось само определение миграции. В частности,

выделялись:

– временная миграция - «международная или внутренняя миграция, которая совершается на определенный период времени без перемены постоянного места жительства. Временная миграция осуществляется с целью работы (временная трудовая миграция), учебы (образовательная миграция) и тому подобного»;

– долгосрочная миграция - «международная или внутренняя миграция, которая совершается на длительный период (не менее одного года)»;

– краткосрочная миграция - она обозначается как «международная или внутренняя миграция, которая совершается на непродолжительный срок (менее одного года)».

В научной литературе также имеет место определенное расхождение в теоретических подходах к исследованию миграции, что, в свою очередь, привело к формированию различных трактовок этого понятия. Во многом этому способствовала многогранность самого явления миграции.

Нельзя не отметить, что ключевая роль в изучении вопросов миграции в Российской Федерации изначально отводилась социологии и демографии; в современный период эта доминанта сохраняется, хотя в последние несколько десятилетий существенно возросла доля специальных юридических исследований. Во многом это объяснялось отсутствием интереса законодателя к регулированию миграционных перемещений в советский период, закрытостью границ и весьма слабой подвижностью населения внутри государства. В то же время изучение процессов миграции со стороны юридической науки и других общественных наук хотя и имеет некоторую специфику, обусловленную в основном целями познания, тем не менее основные сущностные характеристики самого явления во многом совпадают.

Так, наиболее широкое определение миграции, которое на долгие годы вошло в научный оборот, предложил Л.Л. Рыбаковский [32]. Он рассматривает миграцию как территориальные перемещения, которые совершаются между

разными населенными пунктами или регионами, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности. Данный подход позволяет отнести к миграции любую форму перемещения, включая ее краткосрочные периодические, маятниковые формы.

В целом данное определение соответствует этимологии термина «миграция» (от лат. *migratio*), который дословно означает «переход», «переезд», «перемещение» или «переселение».

В то же время выделяется и более узкое определение понятия миграции, основанное на разграничении в рамках миграции двух ее возможных составляющих - перемещения и переселения, которые, безусловно, не являются синонимами. Согласно более узкому определению миграция представляет собой законченный вид территориального перемещения, т.е. переселение. При этом переселение должно отвечать двум условиям: во-первых, население перемещается между населенными пунктами; во-вторых, перемещения обязательно сопровождаются сменой постоянного места жительства. Однако поскольку большинство видов перемещений совершается без намерения смены постоянного места жительства, то такой подход фактически исключает из определения миграции достаточно широкий круг совершаемых миграционных процессов, с чем вряд ли можно согласиться.

Если говорить о немецком опыте, то там миграция, то есть пространственное перемещение точки питания человека, является центральной темой общества. Данные о международной миграции, то есть о перемещении места жительства через государственные границы, занимают важное место в статистике населения.

Параллельно с иммиграцией (иммиграцией) в то же время всегда существует отток (эмиграция). И помимо международных миграционных движений, существуют также так называемые внутренние миграционные движения, в которых продовольственный пункт перемещается в пределах штата (например, через границу округа).

Помимо людей, которые находятся в иммиграционном процессе в

Германию, есть также люди, которые мигрировали не сами, а их родители. В целом, население с миграционным происхождением включает всех лиц, которые либо сами не родились с немецким гражданством, либо у которых хотя бы один родитель не родился с немецким гражданством. Эта группа людей включает около четверти населения Германии. К ним относятся иностранцы, (поздние) переселенцы, натурализованные лица, лица, получившие немецкое гражданство путем усыновления, а также дети, родившиеся с немецким гражданством из этих четырех групп.

Причины изменения местоположения продовольственного пункта разнообразны. Помимо миграции из профессиональных, семейных и образовательных целей, бегство от угрожаемых или пережитых преследований и насилия (ищущих защиты) является распространенным мотивом. Из-за свободы передвижения при выборе места жительства в ЕС иностранцы из стран ЕС представляют собой большую группу.

Демографические данные об иностранцах по отношению к немецкому населению, особенно доля иностранцев, приведены в результатах прироста населения.

Данные о пребывании (в частности, о статусе пребывания, продолжительности, причине) иностранцев и данные о лицах, ищущих убежища, предоставляет Центральный реестр иностранцев.

Однако бесконечные и порой бесплодные дискуссии по поводу научных понятий не должны уводить от анализа объективных общественных явлений и процессов. Этот феномен, как известно, отметил в свое время выдающийся российский историк В.О. Ключевский, который говорил, что в научном поиске иногда увлекаются филологическим решением вопросов, т.е. исследуются не явления, а слова. В результате такого филологического метода порой оказывается, что для полюбившихся терминов в жизни не находится тех явлений, ради которых затевался весь сыр-бор.

Близким к данному определению является определение, основанное на перечислении основных признаков миграции:

- миграция - это совокупность правоотношений;
- миграция - это контролируемое государством территориальное перемещение российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства;
- миграция связана с приобретением нового правового статуса мигранта, его изменением или прекращением;
- миграция - это регулируемое государством территориальное перемещение граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства [15].

Думается, что термин «миграция», употребляемый в юридической литературе, преимущественно сохраняет свое общее значение. Вместе с тем анализ юридического содержания данного термина объективно сужается некоторыми дополнительными юридическими признаками, которые позволяют государству осуществлять контроль за миграцией: во-первых, данное перемещение - это такое перемещение, которое связано с изменением места жительства лица (навсегда или на определенный, но достаточно длительный срок) либо с изменением его места пребывания на срок более, чем установленный законом для неконтролируемого перемещения; во-вторых, оно связано также с тем, что в результате перемещения лицо пересекает государственные или административно-территориальные границы. Причем необходимо, чтобы оба названных условия действовали одновременно [2].

Помимо этого, расширение объема правового регулирования миграционного законодательства продиктовано усложнением правового регулирования миграционных отношений, что вызвано рядом факторов:

- необходимостью дифференциации правового статуса мигрантов, что связано с целями более полного учета направлений экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, повышением эффективности государственной миграционной политики при решении экономических и социокультурных проблем;
- усиливающейся дифференциацией в регулировании

миграционных отношений в связи с установлением особенностей экономического развития отдельных территорий (территорий опережающего социально-экономического развития, инновационных научно-технологических центров, инновационного центра «Сколково» и др.);

– усилением особенностей правового регулирования миграционных отношений в связи с участием России в различных региональных международных интеграционных объединениях (ЕАЭС, Союзное государство Российской Федерации и Республики Беларусь, СНГ и др.), что влечет появление многоуровневых миграционных политик и др.

В то же время постоянное «раздувание» содержания Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» при отсутствии иных адекватных форм правового регулирования приводит к разрушению системных свойств данного Закона, а также системным сбоям в обеспечении развития миграционного законодательства в целом.

По общему правилу в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства, законно находящиеся на территории РФ, создают реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации (ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»). Учитывая оценочный характер большинства их перечисленных оснований высылки, можно сделать вывод, что выслать можно практически любого иностранного гражданина или лицо без гражданства по решению одного из семи государственных органов, перечисленных в Постановлении Правительства РФ [30].

Законодательное регулирование миграционных отношений - фундамент

для работы исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов РФ, других субъектов этой деятельности. Вместе с тем правовое регулирование миграционных отношений должно выстраиваться не хаотично, а в соответствии с государственной политикой, вырабатываемой на основе стратегических приоритетов и объективных тенденций развития государства с учетом прогнозирования изменений внешних факторов политического, экономического, социального, природного и международного характера. В связи с этим важной направляющей для развития миграционного законодательства стала утвержденная Президентом РФ в 2012 г. (с предварительным достаточно широким обсуждением) Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [45]. С помощью Концепции осуществлен выбор наиболее приоритетных векторов развития внутренней и внешней миграции, которые служат ориентиром в развитии миграционного законодательства в целом. Безусловно, определенные смещения в реализации этих приоритетов периодически происходят, что обусловлено известными геополитическими и геоэкономическими процессами, но даже при этом основные принципы и подходы к регламентации миграционных отношений остаются достаточно устойчивыми.

Таким образом, миграцию следует определить, как перемещение физических лиц из одного государства в другое, а также внутри одного государства вне зависимости от причин.

Таким образом, миграционное законодательство включает в себя огромный массив нормативных правовых актов разного уровня.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года определены основные направления миграционной политики. Однако предусмотренные в Концепции механизмы ее реализации носят весьма общий, расплывчатый характер, что не позволяет четко выявить направления совершенствования миграционного

законодательства. Отсутствует в Концепции и сценарное планирование перспектив влияния различных факторов на изменение вектора миграционных потоков и, как следствие, их влияние на социально-экономическое развитие и национальную безопасность Российской Федерации [33], которое могло бы способствовать решению вопроса о дальнейших направлениях совершенствования нормативно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации. Усложняет решение данного вопроса и отсутствие в России четкого планирования и прогнозирования необходимых миграционных ресурсов с учетом потребностей рынка труда, возможностей по обустройству и адаптации мигрантов.

В отсутствие четкого определения основных направлений совершенствования российского законодательства в области реализации государственной миграционной политики на уровне указанного документа стратегического планирования современное развитие нормативно-правовой базы в данной области отношений происходит нередко хаотично, под влиянием конъюнктурных причин.

Проблемы регулирования миграционных отношений, векторы достижения сбалансированного развития в решении этих проблем должны быть в центре внимания не только государства, но и являться специальным предметом обсуждения в обществе. Причем свою лепту в решение этих вопросов должны вносить не только ученые, важно, чтобы максимально высказались и представители бизнеса, прежде всего на уровне различных негосударственных некоммерческих организаций предпринимателей. Это будет способствовать повышению эффективности государственно-правового регулирования миграционных отношений, усилению влияния миграционных процессов на осуществление социально-экономических преобразований и демографических изменений в стране.

1.2 Незаконная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации

Одно из приоритетных направлений государственной миграционной политики - эффективное противодействие незаконной миграции, представляющей реальную угрозу безопасности личности, российскому обществу и государству. Незаконная миграция способствует росту преступности в стране, уводит трудовые ресурсы, а, соответственно, уплату налогов «в тень». Безусловно, решение данной проблемы должно иметь системный характер. В связи с чем необходима научно обоснованная стратегия управления миграционными рисками. Данная стратегия направлена на решение всего комплекса задач, связанных с миграцией (от глобальных до местных, локальных), что актуализирует исследование данной проблематики и разработку практических рекомендаций для органов государственной власти и местного самоуправления.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года (далее Концепция) перечисляются возможные социально-политические риски миграционных процессов, к числу которых относятся следующие:

1) мигранты новых поколений, прибывающие в Российскую Федерацию из государств - участников СНГ, по сравнению с их предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки;

2) происходит изоляция мигрантов от принимающего социума, ведущая к социальной исключенности мигрантов, пространственной сегрегации и формированию этнических анклавов;

3) нарастание негативного отношения к мигрантам, в том числе рост ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости.

Статистика свидетельствует [3], что по состоянию на 19 мая 2016 г. начиная с июня 2014 г. на территорию Ростовской области прибыли 129 970 человек, из них 119 530 человек были размещены на территории Ростовской

области. Таким образом, среднегодовой объем стрессовой миграции в регионе составил почти 40 тыс. человек. Общий миграционный прирост в Ростовской области за 2012 г. составил 3 633 человека, а в следующем 2013 г. и вовсе был отрицательным - 141 человек. Аналогичный пример - беженцы, которые массово перемещались в Европу из Сирии, Афганистана, Йемена, Нигерии, Эритреи и др., о чем уже говорилось ранее.

В действующей Концепции, в отличие от предыдущей не дается понятия незаконной миграции. Однако, как видно из ее содержания, акцент применительно к незаконной миграции, делается на три составляющие: незаконный въезд, незаконное пребывание и незаконная трудовая деятельность. Очевидно, что некоторые моменты нуждаются в пояснении. Например, говоря о незаконной миграции, Концепция в качестве одного из возможных вариантов ее проявления указывает на осуществление с нарушением законодательства трудовой деятельности. В то же время Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [55] не только допускает для иностранных граждан возможность осуществления на территории РФ трудовой деятельности, но и предоставляет такому лицу право зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя без образования юридического лица. Исходя из российского законодательства «трудовая деятельность» и «предпринимательская деятельность» - это различные понятия. Если под трудовой деятельностью согласно Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» понимается «работа иностранного гражданина в Российской Федерации на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг)» (ст. 2), то в соответствии с Гражданским кодексом РФ (ч. 1) «предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, должны

быть зарегистрированы в этом качестве в установленном законом порядке» (ст. 2).

Нельзя не учитывать также, что иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории РФ, вправе осуществлять миссионерскую деятельность в соответствии с правилами, установленными Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (ст. 24.2) [47]. Не является редким такое явление, как транзитный проезд. Ведь не секрет, что Россия является весьма привлекательной транзитной территорией на пути в благополучные страны Запада. Современное миграционное законодательство не учитывает еще один возможный вариант незаконной миграции, а именно незаконный транзитный проезд через территорию РФ. На транзитный проезд указывается в определении организации незаконной миграции, содержащемся в статье 322.1 УК РФ. Согласно данному определению под организацией незаконной миграции понимается «организация незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации».

Стоит отметить, что Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (заключено в г. Москве 6 марта 1998 г.) [36] также относит к незаконным мигрантам граждан третьих государств и лиц без гражданства, нарушивших в том числе правила транзитного проезда через территории сторон (ст. 1).

Как известно, термин «пребывание» является составляющим только одного режима нахождения на территории РФ - временного пребывания. Между тем, помимо временного пребывания, незаконное пребывание может относиться также к временно и постоянно проживающим иностранным гражданам.

Это подтверждается положениями ст. 25.10 Федерального закона «О

порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [47], которая дает определение понятия незаконно находящихся в Российской Федерации иностранных граждан: это «иностранцы граждане и лица 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 в сфере внутренних дел, 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». В связи с этим более правильно было бы говорить не о незаконном пребывании, а о незаконном нахождении на территории РФ.

Наконец, нельзя не обратить внимание на еще один момент, связанный с определением в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года понятия незаконной миграции. Он заключается в следующем: несмотря на то что Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации касается не только внешней, но и внутренней миграции населения, определение незаконной миграции дается в ней только применительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства, но не касается незаконных перемещений граждан РФ.

Если обратиться к опыту США, то там нелегальная иммиграция относится к действиям иностранных граждан, нарушающих американскую иммиграционную политику и законы путем въезда или пребывания в стране без получения надлежащего разрешения от федерального правительства [60]. Въехавшего в США могут посчитать «нелегальным иммигрантом» ввиду следующих обстоятельств. Во-первых, незаконный въезд в Соединенные Штаты. Такие лица именуется «нарушителями карточек при пересечении границы», эти лица въезжают в Соединенные Штаты путем нелегального

въезда. Распространенным методом пересечения границы является найм профессиональных организаций, которые занимаются незаконным ввозом нелегальных иммигрантов через границу Соединенных Штатов. Мексиканско-американская граница является наиболее распространенным пунктом доступа для нелегальной иммиграции. На этот метод нелегального въезда приходится около 6,5 миллионов статусов нелегальных иммигрантов в Соединенных Штатах.

Во-вторых, превышение срока действия вашей визы. Когда физическое лицо въехало в Соединенные Штаты законным путем (получило визу), но осталось в стране дольше установленного периода времени или нарушило условия легального въезда.

Примерно 5 миллионов мигрантов въехали в Америку по легальной визе; туристы и студенты являются наиболее распространенными группами, которые получают визы перед поездкой в Соединенные Штаты. Их статус легального мигранта меняется на «с просроченной визой», когда человек остается в Соединенных Штатах после истечения разрешенного времени пребывания. Время, отведенное на визу, будет варьироваться в зависимости от класса визы, которую получил человек. Большинство этих нелегальных иммигрантов въезжают в страну по туристическим или деловым визам.

В-третьих, нарушение карты пересечения границы: этот метод учитывает меньшее количество нелегальных иммигрантов. Карта пересечения границы — это форма удостоверения личности, которая позволяет человеку въезжать в Соединенные Штаты на ограниченный период времени. На эти въезды приходится большинство зарегистрированных неиммигрантов, въезжающих в Америку.

Иммигрант может быть классифицирован как нелегал по следующим трем причинам: лицо въезжает без проверки или разрешения, лицо остается после разрешенного периода после законного въезда или лицо нарушает условия законного въезда.

«Неправомерный въезд иностранца» предусматривается штраф или тюремное заключение (или и то, и другое) для любого иммигранта, который:

- въезжает или пытается въехать в Америку в любое время и в любом месте, кроме того, что было указано правительством Соединенных Штатов

(должностным лицом иммиграционной службы или

- любое лицо, уклоняющееся от проверки или досмотра, проводимого правительством Соединенных Штатов и его иммиграционными агентами, или

- любое лицо, которое пытается въехать в Соединенные Штаты, предоставляя ложную или вводящую в заблуждение информацию о себе или путем умышленного сокрытия фактов. Например, если вы предоставите поддельный паспорт, водительские права или притворитесь кем-либо еще, вам будет предъявлено обвинение в попытке незаконного въезда в Соединенные Штаты.

Максимальный срок тюремного заключения для лица, уличенного в нарушении иммиграционной политики, составляет 6 месяцев за первое нарушение и еще 2 года за любое последующее нарушение.

Правительство Соединенных Штатов пытается бороться с нелегальной иммиграцией. Если вы просрочили визу или незаконно пересекли границу, скорее всего, правительство Соединенных Штатов обнаружит документы, которые приводят к вашему тюремному заключению или депортации. Правительство США использует следующие методы для пресечения и выявления случаев нелегальной иммиграции:

- защита на границе. Агентство таможенной и пограничной охраны США несет ответственность за арест лиц, пытающихся нелегально проникнуть в Соединенные Штаты. Пограничный патруль США — это правоохранительный орган в форме, который отвечает за сдерживание, обнаружение и последующее задержание тех лиц, которые въезжают в Соединенные Штаты незаконным образом — без разрешения правительства и

вне установленных пунктов въезда.

– расследования на рабочем месте: правительство Соединенных Штатов проводит проверки записей о трудоустройстве (проверки инициирует Иммиграционное и таможенное управление), чтобы выявить любые несоответствия в отношении записей, удостоверяющих личность, и самой документации. Проверки на рабочем месте могут привести к депортации, если будут обнаружены абсолютные доказательства нелегальной иммиграции. Иммиграционные власти во время расследования на рабочем месте предупредят работодателей о несоответствии между картой социального обеспечения сотрудника и фактической идентификационной информацией владельца карты. В дополнение к записям о занятости иммигрантская виза постоянно обновляется и контролируется правительством Соединенных Штатов. Проще говоря, через вашего работодателя правительство узнает, когда истечет срок действия вашей визы.

Лицам, уличенным в незаконной иммиграции, грозит задержание, тюремное заключение или депортация. Соединенные Штаты ежегодно удерживают около 300 000 нелегальных иммигрантов в иммиграционных центрах содержания под стражей.

Депортация нелегального иммигранта определяется в ходе административного разбирательства или процедуры выдворения, проводимой правительством в соответствии с иммиграционным законодательством США. Процедура высылки обычно проводится в иммиграционном суде и проводится иммиграционным судьей. Если лицо будет признано виновным в незаконной иммиграции, оно может быть отправлено обратно в свою страну и лишено повторного въезда в Соединенные Штаты. Осложнения при депортации возникают, когда родители считаются нелегальными иммигрантами, но их дети родились в Америке.

Если у вас нет визы, грин-карты или гражданства США и в настоящее время вы проживаете в стране, вы подлежите депортации. Депортация — очень серьезный аспект иммиграционного законодательства; это процесс

выдворения нелегальных иммигрантов из страны правительством Соединенных Штатов. Депортация может лишить вас возможности получить визу в будущем. Правительство Соединенных Штатов может депортировать вас по следующим причинам:

- если вы въезжаете в Соединенные Штаты, будучи признанным «юридически недопустимым» в соответствии с иммиграционным законодательством федерального правительства;
- въезд в страну без легальной визы
- непродление условной визы на постоянное жительство
- помощь нелегальному иммигранту с въездом в страну
- приговор к уголовной ответственности
- угроза национальной или общественной безопасности
- участие в фиктивном браке с целью получения иммиграционной визы.

Незаконная миграция имеет глобальные масштабы, поэтому с данным явлением необходимо бороться, как на международном, так и на национальном уровне. На международном уровне в 2000 году принята Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности [10].

На основе Конвенции были приняты конкретизирующие международные акты. В их числе Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху [31], предусматривающий меры против незаконного ввоза мигрантов различными способами (по суше, морю и воздуху) и подтверждает необходимость всеобъемлющего международного подхода к решению данной проблемы, включая сотрудничество, обмен информацией и другие, в том числе социально-экономические меры, которые должны предприниматься на национальном, региональном и международном уровнях.

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию с заявлениями,

основные из которых сводились к тому, что Российская Федерация будет применять положения Конвенции на основе взаимности, а также исходя из того, что положения Конвенции должны применяться таким образом, чтобы обеспечить неотвратимость ответственности.

Протокол применяется к предупреждению, расследованию и уголовному преследованию в связи с преступлениями, касающимися незаконного ввоза мигрантов, если эти преступления носят транснациональный характер и совершены при участии организованной преступной группы, а также к защите прав лиц, которые стали объектом таких преступлений. В нем определяется ряд понятий, значимых в том числе для развития российского миграционного законодательства, в частности «незаконный ввоз мигрантов», под которым понимается «обеспечение с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо государство-участник любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории», а также «незаконный въезд», определяемый как «пересечение границ без соблюдения необходимых требований для законного въезда в принимающее государство». Включение этих понятий способствует унификации подходов государств - участников данного Протокола в определении криминализируемых им деяний.

Россия участвует в ряде региональных международных документов, касающихся предотвращения незаконной миграции. Так, в 2011 г. она ратифицировала заключенное в 2010 г. в Санкт-Петербурге Соглашение [35] о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств между Правительствами Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан (позднее присоединились Кыргызская Республика и Республика Армения). В настоящее время оно является важнейшей правовой основой для сотрудничества участвующих в нем государств по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств, посредством которого осуществляется:

- согласование общих подходов и принципов в сфере противодействия нелегальной трудовой миграции;
- выявление и учет нелегальных трудящихся-мигрантов;
- выявление и пресечение каналов и структур, организующих или оказывающих содействие нелегальной трудовой миграции;
- мониторинг объемов нелегальной трудовой миграции;
- разработка и совершенствование механизма высылки (выдворения, депортации) нелегальных трудящихся-мигрантов;
- выработка согласованных мер, ограничивающих въезд с целью осуществления трудовой деятельности на территории государств сторон, ранее высланных (выдворенных, депортированных) лиц;
- реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации в сфере трудовой миграции.

Наряду с выработкой общих подходов к противодействию незаконной трудовой миграции в Соглашении определяются формы сотрудничества государств в решении указанных проблем, к которым отнесены, в частности, обмен нормативными правовыми актами и иной информацией по вопросам миграции и осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами; обмен опытом, проведение совместных стажировок, семинаров и учебных курсов; организация и проведение оперативно-профилактических мероприятий и специальных операций по противодействию нелегальной трудовой миграции; заключение соглашений о реадмиссии и др.

На национальном уровне наиболее полно задачи и направления осуществления противодействия незаконной миграции установлены в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. В частности, в числе задач в области противодействия незаконной миграции обозначены:

- совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции;

- совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;
- создание и совершенствование системы иммиграционного контроля путем закрепления данного понятия в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, определения компетентных органов и перечня соответствующих полномочий;
- совершенствование системы государственного контроля въезда и пребывания иностранных граждан на территории РФ;
- противодействие организации каналов незаконной миграции, в том числе за счет повышения защищенности паспортно-визовых и иных документов, позволяющих идентифицировать личность;
- создание инфраструктуры для осуществления процедуры реадмиссии и обеспечение органами государственной власти субъектов РФ функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации;
- совершенствование межведомственного взаимодействия, в том числе обмена информацией на внутригосударственном уровне, а также с компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции;
- разработка и принятие программ противодействия незаконной миграции, проведение совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий;
- усиление информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации.

Определенные направления противодействия незаконной миграции установлены и в других документах стратегического планирования, в частности в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации

(2021 г.), Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года [38], Концепции внешней политики Российской Федерации [43], Концепции общественной безопасности в Российской Федерации [13], Основах государственной пограничной политики Российской Федерации [44] и др.

Так, наиболее полно в рамках установленных направлений механизмы противодействия незаконной миграции закреплены в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Наряду с этим отдельные механизмы установлены в Федеральных законах от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» [50], от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [52], от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [54], УК РФ, КоАП РФ и ряде других.

2 Административная ответственность как противодействие незаконной миграции

2.1 Общие положения об административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации

Незаконной миграции необходимо противостоять системно, комплексно. Сюда можно отнести меры, приемы и способы разного характера (экономические, политические, социальные, культурные, правовые). Среди последних выделим административно-правовые методы и средства. Так, во все действующие в настоящее время 20 статей главы 18 КоАП РФ, определяющей административные правонарушения в области защиты Государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ, вносились изменения, причем, как правило, несколько раз.

В 2004 г. в УК РФ была введена ст. 322. 1 «Организация незаконной миграции», наказания за предусмотренные в ней преступления впоследствии ужесточались. Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 312-ФЗ [53] ст. 322 «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации» была дополнена новой частью, установившей ответственность за деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой либо с применением насилия или с угрозой его применения. В 2013 г. УК РФ был дополнен ст. 322.2, закрепившей такой состав преступления, как фиктивная регистрация гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации, а также ст. 322.2, установившей ответственность за фиктивную постановку на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по

месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации.

КоАП РФ также регулярно дополняется новыми составами, закрепляющими административную ответственность за правонарушения в миграционной сфере. Так, в 2006 г. в него были введены сразу три статьи: ст. 18.15 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства», ст. 18.16 «Нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)», ст. 18.17 «Несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности». В 2013 г. была установлена ответственность за проживание гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации; за нарушение правил регистрации гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении (ст. 19.15.2); ответственность за нарушение правил уведомления уполномоченных государственных органов об обучении или о прекращении обучения иностранных граждан и лиц без гражданства в образовательных организациях (ст. 18.19). Спустя год была введена в действие (ст. 18.20), закрепившая ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента.

Реализация данной задачи предполагала в числе прочего усиление уголовной ответственности за преступления, связанные с незаконной миграцией, и разработку нормативных правовых актов о выявлении и конфискации доходов, полученных в результате организации и содействия незаконной миграции. Впрочем, не все страны безусловно согласились реализовывать мероприятия, предусмотренные данной Программой: Республика Узбекистан, сделала оговорку о том, что не будет осуществлять гармонизацию и унификацию национального законодательства и планирует принимать участие в тех мероприятиях Программы, которые представляют

для нее практический интерес.

Ранее, в 2009 г., на уровне СНГ были разработаны Рекомендации по гармонизации национального законодательства государств - участников Содружества Независимых Государств в сфере борьбы с незаконной миграцией (приняты в г. Санкт-Петербурге 3 декабря 2009 г.), в том числе касающиеся совершенствования национального административного и уголовного законодательства государств-участников и предусматривающие следующее:

- установить уголовную ответственность за организацию незаконной миграции, разграничив при этом организацию незаконного въезда, пребывания и выезда за пределы государства. Отнесение данного преступления к категории тяжких позволит компетентным органам в полной мере использовать методы и формы оперативно-розыскной деятельности для успешного предупреждения и пресечения данного вида преступлений;

- ввести уголовную ответственность за неоднократное нарушение порядка и правил привлечения и использования иностранной рабочей силы, а также за въезд на территорию государства иностранных граждан и лиц без гражданства, ранее выдворенных (высланных или депортированных), до истечения срока снятия запрета на въезд;

- предусмотреть возможность привлечения к уголовной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства, не покинувших в установленный национальным законодательством срок территорию государства в случае вынесения в отношении указанной категории граждан решений о высылке (выдворении, депортации);

- дополнить административное законодательство государств нормами, устанавливающими ответственность за уклонение от прохождения обязательного медицинского освидетельствования;

- исходя из национальной правоприменительной практики, рассмотреть вопрос о целесообразности ужесточения административной ответственности за совершение правонарушений в сфере миграции, прежде

всего в отношении работодателей, использующих в нарушение установленного порядка иностранную рабочую силу, и принимающих (приглашающих) иностранных граждан и лиц без гражданства юридических, должностных и физических лиц, нарушающих нормы миграционного законодательства государства, и др.

Интересен пример стран СНГ. Например, в Уголовный кодекс Республики Казахстан [41] включены следующие составы преступлений: умышленное незаконное пересечение Государственной границы Республики Казахстан (ст. 392); невыполнение решения о выдворении (ст. 393); организация незаконной миграции (ст. 394); неоднократное нарушение правил привлечения и использования в Республике Казахстан иностранной рабочей силы (ст. 395). Уголовным законодательством Республики Беларусь [40] предусмотрена ответственность за такие преступления, как незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь (ст. 371 Уголовного кодекса Республики Беларусь), организация незаконной миграции (ст. 371.1), нарушение срока запрета въезда в Республику Беларусь (ст. 371.2). Уголовный кодекс Республики Таджикистан [42] содержит следующие статьи: незаконное пересечение Государственной границы Республики Таджикистан (ст. 335); организация незаконного въезда в Республику Таджикистан иностранных граждан или лиц без гражданства или незаконного транзитного проезда через территорию Республики Таджикистан (ст. 335 (1)); организация незаконной миграции (ст. 335 (2)); нарушение режима Государственной границы (ст. 336).

УК РФ содержит четыре состава преступлений, непосредственно связанных с противоправными деяниями в сфере миграции:

- незаконное пересечение Государственной границы РФ (ст. 322);
- организация незаконной миграции (ст. 322.1);
- фиктивная регистрация гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства

по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации (ст. 322.2);

– фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации (ст. 322.3).

Как свидетельствует статистика правоохранительных органов, в 2021 году было совершено 36,4 тысячи преступлений, что на 5,9 % больше, чем за январь-декабрь 2020 года.

Не ставя задачу детально рассмотреть состав каждого преступления, остановимся лишь на некоторых проблемных аспектах.

В ст. 322 УК РФ устанавливается ответственность за незаконное пересечение Государственной границы РФ:

– пересечение Государственной границы РФ без действительных документов на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации либо без надлежащего разрешения, полученного в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ч. 1);

– пересечение Государственной границы РФ при въезде в Российскую Федерацию иностранным гражданином или лицом без гражданства, въезд которым в Российскую Федерацию заведомо для виновного не разрешен по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации (ч. 2);

– перечисленные выше деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой либо с применением насилия или с угрозой его применения (ч. 3).

Основная проблема состоит в сложности однозначного и четкого разграничения составов, предусмотренных ч. 1 ст. 322 УК РФ и ч. 1 ст. 18.1 КоАП РФ. В части 1 ст. 18.1 КоАП РФ закреплена ответственность за нарушение правил Государственной границы РФ лицами и (или) транспортными средствами либо нарушение порядка следования таких лиц и (или) транспортных средств от Государственной границы РФ до пунктов пропуска через Государственную границу РФ и в обратном направлении.

Правовая позиция Верховного Суда РФ по данному вопросу аналогична доминирующему доктринальному подходу. Верховный Суд РФ исходит из того, что уголовная ответственность за незаконное пересечение Государственной границы РФ (ч. 1 ст. 322 УК РФ) наступает лишь в случае, если оно осуществляется без действительных документов на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации либо без надлежащего разрешения, полученного в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Данный признак по смыслу закона является обязательным также и для квалифицированного состава незаконного пересечения Государственной границы РФ, предусмотренного ч. 2 ст. 322 УК РФ [6]. Данное постановление является руководящим при вынесении решений нижестоящими судами.

Однако проблема не ограничивается лишь разграничением составов, предусмотренных ч. 1 ст. 18.1 КоАП РФ и ч. 1 ст. 322 УК РФ. Как представляется, противоправное деяние в виде пересечения Государственной границы РФ без действительных документов на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации либо без надлежащего разрешения, полученного в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, не обладает принципиально иной, более существенной общественной опасностью, чем деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 18.1 КоАП РФ. Лицо, незаконно пересекшее Государственную границу РФ вне пунктов пропуска по действительным документам на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации, вызывает не меньше опасений и подозрений, чем лицо, осуществившее пересечение Государственной границы РФ без надлежащего разрешения. Однако в первом случае согласно Уголовному кодексу РФ предусмотрено наказание в виде штрафа в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо принудительных работ на срок до двух лет, либо лишения свободы на тот же срок; во втором случае по ст. 18.1 КоАП РФ - штраф на граждан в размере от 2 тыс. до 5 тыс. руб., на

должностных лиц - от 30 тыс. до 50 тыс. руб., на юридических лиц - от 400 тыс. до 800 тыс. руб. Здесь видится определенная непоследовательность в правовом регулировании, нуждающаяся в преодолении.

Определенные сложности в правоприменении обусловлены наличием бланкетных норм в ст. 322 УК РФ. Так, для применения ч. 1 ст. 322 необходимо четкое понимание, какие документы являются действительными и подтверждают право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации и какое разрешение является надлежащим, полученным в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Представители в области уголовного и уголовно-процессуального права отмечают сложности при доказывании прямого умысла при нелегально пересечении Государственной границы РФ, что затрудняет на практике применение ст. 322 УК РФ [19].

Возникают вопросы в применении ч. 2 ст. 322 УК РФ, устанавливающей ответственность за пересечение Государственной границы РФ при въезде в Российскую Федерацию иностранным гражданином или лицом без гражданства, въезд которым в Российскую Федерацию заведомо для виновного не разрешен по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Безусловно, организация незаконной миграции обладает наибольшей общественной опасностью среди всех составов преступлений в сфере миграции. Ответственность за организацию незаконной миграции установлена в ст. 322.1 УК РФ, в качестве преступного деяния рассматриваются:

- организация незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию РФ;
- те же деяния, совершенные группой лиц по предварительному

сговору или организованной группой;

– те же деяния, совершенные в целях совершения преступления на территории РФ.

Следует отметить, что в 2016 г. была ужесточена уголовная ответственность за организацию незаконной миграции: в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ [56], наказанием, предусмотренным за совершение деяния, установленного ч. 1 ст. 322.1 УК РФ, стало лишение свободы на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового (ранее также предусматривалась возможность назначения наказания в виде штрафа, либо обязательных работ, либо исправительных работ, либо принудительных работ с ограничением свободы или без такового). Кроме того, этим же Федеральным законом были внесены изменения в ч. 2 ст. 322.1, согласно которым была установлена ответственность за организацию незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию РФ, совершенную группой лиц по предварительному сговору.

Процессы, связанные с незаконной миграцией, зачастую становятся возможными не столько в результате их организации отдельными лицами, сколько в результате содействия (действия либо бездействия) со стороны чиновников, от которых, например, зависит выдача или оформление документов, предоставление рабочих мест; очевидно, что таких лиц нельзя отнести к организаторам этого преступления и даже установление их в качестве пособника здесь проблематично [4].

Само понятие «фиктивная регистрация» в УК РФ не закреплено. Бланкетная норма отсылает в поисках соответствующих определений к Федеральному закону № 109-ФЗ, а также к Закону № 5242-1. Федеральный закон № 109-ФЗ определяет понятие «фиктивная регистрация по месту жительства» как регистрацию иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства на основании представления заведомо

недостоверных сведений или документов для такой регистрации, либо их регистрацию по месту жительства без их намерения проживать в соответствующем жилом помещении, либо их регистрацию по месту жительства без намерения нанимателя (собственника) соответствующего жилого помещения предоставить им это жилое помещение для проживания. В свою очередь, Закон № 5242-1 устанавливает следующее понятие фиктивной регистрации гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства: это регистрация гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства на основании представления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации, либо его регистрация в жилом помещении без намерения пребывать (проживать) в этом помещении, либо регистрация гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства без намерения нанимателя (собственника) жилого помещения предоставить это жилое помещение для пребывания (проживания) указанного лица. Как следует из норм УК РФ, фиктивная постановка на учет иностранца или апатрида предполагает постановку на учет по месту жительства (пребывания) на основании заведомо ложных документов или сведений без намерения проживать или пребывать в них.

Здесь следует обратить внимание на следующую непоследовательность в правовом регулировании вопросов привлечения к ответственности за фиктивную регистрацию. Согласно Федеральному закон № 109-ФЗ понятие фиктивной регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства определено только в отношении случаев регистрации по месту жительства. Уголовная ответственность в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства установлена также только за фиктивную регистрацию по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации (ст. 322.2 УК РФ). В то же время понятие фиктивной регистрации, определенное в отношении граждан РФ по Закону № 5242-1, охватывает случаи регистрации как по месту жительства, так и по месту пребывания. Уголовным законодательством Российской Федерации при этом установлены коррелирующие меры

ответственности за фиктивную регистрацию гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации.

В результате граждане РФ за фиктивную регистрацию по месту пребывания должны нести уголовную ответственность, предусматривающую наказание в виде штрафа в размере от 100 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо принудительных работ на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишения свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. В то же время за аналогичное деяние иностранные граждане и лица без гражданства будут нести ответственность по ст. 19.27 «Представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета» КоАП РФ, которая устанавливает наказание в виде штрафа в размере от 2 тыс. до 5 тыс. руб. с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Согласно ст. 1.4 КоАП РФ физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Следующий момент, на который следует обратить внимание, связан с оценкой общественной опасности преступлений, предусмотренных ст. 322.2 и ст. 322.3 УК РФ. Нельзя не заметить, что наказания, предусмотренные законодателем за указанные преступления, такие же жесткие, как и за преступления с более высокой степенью общественной опасности. За фиктивную регистрацию по месту пребывания или по месту жительства

предусмотрено наказание от 100 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо принудительные работы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишение свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. Аналогичные наказания предусмотрены, например, за убийство, совершенное в состоянии аффекта, причинение смерти по неосторожности, доведение до самоубийства, умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью.

Как уже говорилось выше, в данном случае имеет место несоразмерность общественной опасности преступления и предусмотренного за него наказания [20]. Для адекватного противодействия правонарушениям в сфере регистрационного учета, полагаем, было бы достаточно применения административно-правовых мер реагирования. В пользу данного вывода свидетельствуют примечания к ст. 322.2 и 322.3 УК РФ, согласно которым лицо, совершившее преступление, предусмотренное указанными статьями, освобождается от уголовной ответственности, если оно способствовало раскрытию этого преступления, и, если в его действиях не содержится иного состава преступления. Представляется, что тем самым косвенно подтверждается невысокая степень общественной опасности указанных преступлений. Подобная точка зрения поддерживается многими специалистами. В литературе подвергается сомнению необходимость криминализации деяний, за совершение которых при должной организации работы правоохранительных и жилищно-коммунальных служб было бы вполне достаточно административной ответственности [5]. Справедливо отмечается, что можно было бы согласиться с введением уголовной ответственности за фиктивную регистрацию, если бы обязательным 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 [57].

Ответственность за нарушение правил миграционного и регистрационного учета предусмотрена и в КоАП РФ. Так, ст. 19.15.1 КоАП РФ закрепляет административную ответственность за проживание гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущение такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения свыше установленных законом сроков. В ст. ст. 19.15.2 КоАП установлена административная ответственность за нарушение правил регистрации гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении.

О том, что понимать под ложными сведениями, можно судить по содержанию Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» [29], где установлено, что сообщаемые при мошенничестве ложные сведения (либо сведения, о которых умалчивается) могут относиться к любым обстоятельствам, в частности к юридическим фактам и событиям, качеству, стоимости имущества, личности виновного, его полномочиям, намерениям. Однако здесь речь идет об определении «ложных сведений» исключительно по делам о мошенничестве.

Особенностью современного этапа развития административного законодательства является дифференциация составов административных правонарушений с учетом территориального критерия. Начиная с 2011 г. в целый ряд статей КоАП РФ вносились изменения, устанавливающие специфику административной ответственности в городах федерального значения, а также в Московской и Ленинградской областях. Подобные изменения затронули также статьи, закрепляющие административную ответственность в сфере миграции. Так, ч. 3 ст. 18.16 КоАП РФ устанавливает ответственность за нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых

объектах (в том числе в торговых комплексах) в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области; ч. 2 ст. 19.15.1 КоАП РФ регламентирует ответственность за проживание гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущение такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения свыше установленных законом сроков в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге. Соответствующие положения предусмотрены в ст. 19.15.2 «Нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении», ст. 19.27 «Представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета» и др. Примечательно, что в случае совершения административного правонарушения в указанных субъектах РФ наказание будет значительно жестче, в частности, штраф, как правило, увеличен почти в два раза. В литературе в связи с этим отмечается, что данный факт говорит о трансформации принципиальных подходов к системе административно-деликтного законодательства, а именно к принципу равенства перед законом [3], и с данным утверждением сложно спорить.

Исходя из ст. 71 Конституции РФ, уголовное законодательство относится к предметам ведения Российской Федерации. Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27 мая 2008 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламазян» [26], реализуя свои полномочия в этой сфере, федеральный законодатель самостоятельно определяет содержание положений уголовного закона, в том числе устанавливает преступность общественно опасных деяний, их наказуемость и иные уголовно-правовые последствия совершения лицом преступления. При этом он связан требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, допускающими возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо

в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, что предполагает - в силу принципа верховенства права - недопущение использования средств уголовного закона для несоразмерного, избыточного ограничения прав и свобод при применении мер уголовной ответственности.

В этом аспекте можно утверждать, что с учетом существующей миграционной ситуации и специфики распределения миграционных потоков между регионами подобный подход представляется вполне логичным, поскольку основная миграционная нагрузка ложится на города федерального значения и наибольшие риски, связанные с незаконной миграцией, несут именно они, являясь основными центрами притяжения миграционных потоков. Таким образом, существующая специфика правового регулирования может быть вполне объяснена на основе ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, исходя из соображений безопасности и охраны общественного порядка.

В действующем административном законодательстве Российской Федерации не учитывается, что не всегда иностранный гражданин или лицо без гражданства умышленно нарушает правила въезда и пребывания на территории РФ, а также правила осуществления трудовой деятельности. Например, это имеет место в случае, если гражданин осуществляет трудовую деятельность без трудового договора по вине работодателя. Как отмечается в литературе, возникает странная ситуация: человек - жертва работодателя, работодатель не выполнил свои функции, но работодателя невозможно наказать, не наказав жертву за нелегальное трудоустройство, жертву можно наказать только посредством выдворения, соответственно, мы лишаемся свидетельских показаний в отношении работодателя, которого, помимо обвинения в незаконном привлечении иностранной рабочей силы по КоАП РФ, можно было бы привлечь еще к ответственности по обвинению в торговле людьми [1]. В связи с этим представляется возможным предусмотреть смягчение или полное освобождение от административной ответственности за

незаконное осуществление трудовой деятельности для иностранных граждан и лиц без гражданства при установлении факта принудительного труда, если при этом работник в силу независящих от него обстоятельств не имел возможности легализовать свое пребывание и оформить надлежащим образом право на осуществление трудовой деятельности.

К иностранным гражданам и лицам без гражданства применяются различные виды административных наказаний, наиболее распространенным из которых является штраф, однако наибольшие проблемы и критику вызывает такой вид наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Согласно ст. 3.10 КоАП РФ административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу РФ за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. Данная мера наказания назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами.

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 таких иностранного гражданина или лица без гражданства либо за счет средств пригласившего их органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица,

указанных в ст. 16 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

2.2 Проблемы правового обеспечения депортации и реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства

В Конституции РФ установлен запрет высылки за пределы Российской Федерации только в отношении граждан РФ (ст. 61), по общему правилу иностранный гражданин или лицо без гражданства могут быть высланы за пределы Российской Федерации. При этом в действующем законодательстве предусмотрены три возможные формы высылки иностранного гражданина или лица без гражданства:

– 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 РФ за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ);

– депортация - принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

– реадмиссия - передача запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными (понятие реадмиссии дается на уровне международных соглашений Российской Федерации).

В соответствии с законодательством иностранному гражданину не выдается разрешение на временное проживание, а ранее выданное разрешение аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии либо в течение 10 лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, неоднократно (два и более раза) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии (ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Аналогичные ограничения установлены при регламентации условий выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство и разрешения на работу (ст.ст. 9 и 18 указанного Федерального закона). Одновременно предусматривается, что иностранные граждане и лица без гражданства в целях обеспечения исполнения принятых решений об административном выдворении, депортации или реадмиссии содержатся в специальных учреждениях.

Подчеркивается, что если исходить из концепции исключительности административно-наказательного вмешательства, то такое сравнительное в рамках административного принуждения свойство должно выражаться во всем, что связано с этим вмешательством: его содержании, условиях и процедуре [14].

В большей части административное выдворение как мера административного принуждения отвечает указанным критериям: как уже было отмечено, оно применяется только в случае наличия административного

правонарушения; возможность применения данного вида наказания может быть предусмотрена только в КоАП РФ, что следует из его ст. 3.2; наказание в виде административного выдворения по общему правилу назначается в судебном порядке (при этом суд определяет форму административного выдворения и лишь в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами. При назначении административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства судья принимает решение о его принудительном выдворении за пределы Российской Федерации или контролируемом самостоятельном выезде из Российской Федерации.

В отличие от административного выдворения депортация осуществляется во внесудебном порядке федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальными органами.

На двойственность депортации указывается и в доктрине [39], хотя все же доминирующей является точка зрения, согласно которой депортация - это только мера пресечения. Встречается также точка зрения, что депортация является административно-восстановительной мерой, применение которой не связано с административным правонарушением: отмечается, что реализация депортации предопределена отсутствием у иностранных граждан и лиц без гражданства законных оснований для пребывания или проживания на территории РФ, вместе с тем применение депортации в административно-властном порядке органами внутренних дел по отношению к подвластным субъектам в целях восстановления правомерного состояния позволяет отнести ее именно к мерам административного принуждения восстановительного характера [37].

В обоснование высказанного мнения о комплексном характере депортации как меры административного принуждения следует обратиться непосредственно к законодательству Российской Федерации, согласно

которому депортация осуществляется, в частности, в следующих случаях:

- депортация как мера административного пресечения: при неисполнении обязанности выехать из Российской Федерации в течение трех дней, если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина сокращен (ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

- при неисполнении обязанности выехать из Российской Федерации в течение 15 дней, если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы (ст. 31 указанного Федерального закона);

- при неисполнении обязанности выехать из Российской Федерации в случае, когда в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства было принято решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию или решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»);

- при отказе от добровольного выезда лица, получившего уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем либо уведомление об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца, - совместно с членами семьи (ст. 13 Федерального закона «О беженцах»).

Депортация как административно-восстановительная мера может проявляться в том случае, когда иностранный гражданин принят Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеет законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации и при этом если между Российской Федерацией и государством гражданской принадлежности либо постоянного или преимущественного проживания данного иностранного гражданина не имеется международного договора о реадмиссии (ст. 32.2 Федерального закона «О правовом положении

иностранных граждан в Российской Федерации»).

Так же депортация как административно-предупредительная мера: в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, у которых выявлена ВИЧ-инфекция, если в законодательстве не предусмотрено иное (ст. 11 Федерального закона от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»). Она может быть применена и в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, совершившего преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов или прекурсоров, наркосодержащих растений или их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и отбывшего наказание или освобожденного от отбывания наказания (ст. 59 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах») [48] и других.

Относительно выдворения, как меры административного воздействия есть ряд проблем, связанных, как с правоприменением, так и с законодательным обеспечением данной меры.

Во-первых, при принятии решения о выдворении необходимо учитывать содержание ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. В данной статье регламентируется право на уважение частной и семейной жизни. Подчеркивается, что не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности, или защиты прав и свобод других лиц [3]. Как показывает практика, найти и соблюсти оптимальный баланс между публичными

интересами в связи с обеспечением национальной безопасности и частными интересами в виде защищаемых семейных ценностей весьма сложно.

Согласно ст. 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов безопасности либо в специальных учреждениях до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации. Однако возможный срок такого содержания в законодательстве напрямую не определяется.

Специальное учреждение - 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, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Исследователи отмечают, что при отсутствии законодательной регламентации выдворяемые лица фактически лишаются свободы на неопределенное время [34]. Как представляется, здесь все-таки предельный срок содержания определить можно исходя из общих правил определения срока давности исполнения постановления о назначении административного

наказания, установленных в ст. 31.9 КоАП РФ, другое дело, что он неоправданно продолжительный. В ст. 31.9 КоАП РФ установлено, что постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня его вступления в законную силу. Таким образом, гипотетически иностранный гражданин или лицо без гражданства может содержаться в специальном учреждении в течение двух лет, если только ранее не будет передан Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

ЕСПЧ еще в 2013 г. дал критическую оценку сложившейся ситуации по одному из дел, где иностранный гражданин один год был под стражей, дожидаясь экстрадиции и более 17 месяцев, дожидаясь выдворения. На сегодняшний день законодатель не устранил проблему [23].

В результате в 2017 г. она стала предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ [28], который признал ст. 31.7, 31.9 КоАП РФ не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они не позволяют разрешить в судебном порядке вопрос о правомерности дальнейшего содержания лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии на момент рассмотрения данного вопроса фактической возможности исполнения постановления об административном выдворении этого лица за пределы Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ подчеркнул, что в силу ч. 5 ст. 3.10 КоАП РФ помещение иностранного гражданина или лица без гражданства, которым назначено административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении

иностранных граждан в Российской Федерации», является факультативной мерой, т.е. зависит от усмотрения судьи, рассматривающего дело об административном правонарушении, а следовательно, ее применение в отношении конкретного иностранного гражданина или лица без гражданства должно быть действительно необходимо для обеспечения его принудительного выдворения. Прибегая к данной мере, судья обязан - исходя из того, что она является не чем иным, как одной из форм ограничения конституционного права на свободу и личную неприкосновенность, - основывать свое решение на всестороннем и объективном учете соответствующих обстоятельств (характер совершенного лицом административного правонарушения, предшествующее поведение этого лица, продолжительность его нахождения на территории РФ, наличие постоянного места жительства, семейное положение, состояние здоровья и т.п.), с тем чтобы избежать произвольного вторжения в сферу личной автономии индивида при исполнении постановления об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации. Принятие данного Постановления должно повлечь за собой корректировку административного законодательства, направленного на обеспечение эффективного судебного контроля за сроками содержания подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации лиц без гражданства в специальных учреждениях.

следует отметить, что за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации предусматриваются не только административные и уголовные виды наказаний, но и иные. Так, к вопросам местного значения поселений в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [51] отнесено создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов. В числе вопросов местного значения муниципального района и городского округа указаны разработка и

осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов. Не вступая в дискуссию о существовании конституционно-правовой ответственности, считаем, что в качестве таковой может быть рассмотрена ответственность главы муниципального образования, местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования и подведомственных организаций за допущение массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов. Данное деяние определено весьма широко, при этом можно утверждать, что регулирующее воздействие соответствующей нормы будет распространяться в том числе на случаи возникновения конфликтов между мигрантами и коренным населением. Следует подчеркнуть, что ответственность возникает за допущение именно массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина, при этом одновременно необходима причинно-следственная связь между указанным деянием и последствиями в виде возникновения межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов. Нельзя не отметить, что формулировка п. 5 ч. 2 ст. 74.1 рассматриваемого Федерального закона в силу своей неопределенности предполагает значительный элемент усмотрения, допускает расширительное толкование.

В целом введение данного основания удаления в отставку главы муниципального образования, местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования и подведомственных организаций подвергается заслуженной критике. В

частности, отмечается, что оно представляется не бесспорным, поскольку мало связано с вопросами местного значения, хотя и является «ответом на злобу дня» [7]. Справедливо указывается, что данное основание требует наличия более широких полномочий главы муниципального образования по решению вопросов местного значения, чем предполагает его сегодняшний правовой статус. Слишком общая и некорректная формулировка, по сути, предусматривает ответственность за бездействие («допущение»), границы которого весьма сложно очертить в силу оценочного характера понятий, используемых для определения произошедшего [8].

Таким образом, на сегодняшний день за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации предусматриваются различные виды ответственности, при этом в основном применяются меры административного наказания. Основными тенденциями являются ужесточение наказаний за правонарушения в данной сфере, а также систематическая криминализация деяний, увеличение количества составов административных правонарушений и преступлений. Юридическая ответственность в современных условиях имеет двойную направленность: она направлена как на защиту прав и свобод личности, так и на охрану общественного порядка и обеспечение безопасности. Вместе с тем, пока оптимальный баланс в достижении соответствующих задач не найден, можно констатировать, что акцент смещен на обеспечение публичных интересов. Уголовное и административное законодательство в части, определяющей ответственность за противоправные деяния в сфере миграции, содержит ряд недостатков и неточностей, вызывающих трудности и разночтения в правоприменительной практике.

Как уже было отмечено, административное наказание как мера административного принуждения с предполагаемой наиболее высокой степенью карательного воздействия, по идее, должно обуславливать применение наиболее неблагоприятных последствий.

Кроме того, в законодательстве не дифференцированы негативные правовые последствия, предусмотренные миграционным законодательством

Российской Федерации, в зависимости от оснований, послуживших поводом к депортации, реадмиссии или административному выдворению. Оценка конкретных обстоятельств осуществляется на правоприменительном уровне, что в принципе логично, однако это значительно усиливает влияние субъективного фактора и дискретных полномочий.

Обращает на себя внимание подход, примененный законодателем при определении последствий административного выдворения в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в аспекте согласованности с содержанием ст. 4.6 КоАП РФ. В соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. Этот же годичный срок учитывается при реализации положений 4.3 КоАП РФ, определяющих отягчающие административную ответственность обстоятельства: обстоятельствами, отягчающими административную ответственность, признается повторное совершение однородного административного правонарушения, т.е. совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со ст. КоАП РФ за совершение однородного административного правонарушения. Таким образом, в соответствии с административным законодательством «состояние административной наказанности» длится в течение одного года. Однако согласно названному выше Федеральному закону запрет на получение разрешения на временное проживание, вида на жительство и разрешения на работу будет действовать в случае применения административного выдворения не год, а целых пять лет, а в случае повторного применения меры административного выдворения - все десять лет, причем не важно, было ли применено административное выдворение за однородное правонарушение или

нет. Следует отметить, что в случае нормативного закрепления аналогичных правовых последствий для депортации и реадмиссии разночтений не возникает, поскольку категория «срок давности» в отношении указанных мер административного принуждения не применяется.

Основная проблема, которая имеет место в связи с применением депортации, реадмиссии и административного выдворения, заключается в необходимости сочетания публичных и частных интересов, соблюдения международных стандартов защиты прав и свобод человека, предусмотренных в том числе Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. [9] и Протоколами к ней. Российская Федерация ратифицировала Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ указанную Конвенцию и протоколы к ней, в том числе Протокол к ней, определяющий гарантии в случае высылки иностранцев. Согласно Протоколу № 7 иностранец, на законных основаниях проживающий на территории какого-либо государства, не может быть выслан из него иначе как во исполнение решения, принятого в соответствии с законом, и должен иметь возможность представить аргументы против его высылки; требовать пересмотра своего дела; для этих целей быть представленным перед компетентным органом или перед одним, или несколькими лицами, назначенными таким органом. При этом отмечается, что иностранец может быть выслан до осуществления перечисленных выше прав, если такая высылка необходима в интересах общественного порядка или обусловлена соображениями национальной безопасности.

Здесь следует обратить внимание на правовые позиции ЕСПЧ, вынесенные по соответствующим вопросам. Необходимо учитывать, что ЕСПЧ при вынесении решений не дифференцирует возможные формы высылки, предусмотренные национальным законодательством отдельных государств. Как было указано в Постановлении ЕСПЧ от 5 октября 2006 г. по делу «Болат (Volat) против Российской Федерации» (жалоба № 14139/03) [49], понятие «высылка» является автономным, независимым от любого определения, содержащегося в национальном законодательстве. Исключая

экстрадицию, любая мера, принуждающая иностранца покинуть территорию, на которой он законно проживал, является «высылкой» по смыслу ст. 1 Протокола № 7 к Конвенции. Несмотря на то что государства обладают дискреционным правом выносить решение о высылке иностранца, находящегося на территории их государства, это полномочие должно осуществляться таким образом, чтобы оно не нарушало права человека, гарантированные Конвенцией. В любом случае в соответствии со ст. 1 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод иностранец, на законных основаниях проживающий на территории какого-либо государства, не может быть выслан из него иначе как во исполнение решения, принятого в соответствии с законом, причем не важно, в судебном или административном порядке.

Однако все же сейчас явной необходимости в нормативном определении данного понятия нет, хотя это и способствовало упорядочению понятийно-категориального аппарата, используемого при регулировании вопросов миграции.

ЕСПЧ практически однозначно не допускает высылку в следующих случаях: если в государстве гражданской принадлежности иностранного гражданина существует угроза пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ст. 3 Конвенции 1950 г.); в случае угрозы жизни (ст. 2 Конвенции 1950 г.).

Аналогичной позиции ЕСПЧ придерживался также в деле «Саади (Saadi) против Италии», в рамках которого обжаловалась высылка в Тунис международного террориста. Примечательность данного решения ЕСПЧ заключается в расстановке приоритетов между вопросами обеспечения безопасности в связи с угрозой терроризма и защиты прав и свобод лица, обвиненного в терроризме. В рассматриваемом Постановлении ЕСПЧ указал, что не может недооценивать угрозу терроризма и значительные трудности, с которыми сталкиваются государства в защите населения от террористической угрозы.

Тем не менее нельзя оценивать риск жестокого обращения, которому может подвергнуться данное лицо, с точки зрения опасности, которую он может представлять для населения в случае, если он не будет выслан на родину. То, что он мог представлять серьезную угрозу для населения, не уменьшает риск того, что он мог претерпеть вред в случае высылки. По этой причине было бы неправильно требовать более высокого стандарта доказательств в случае, когда лицо считается представляющим серьезную угрозу для общества или даже угрозу для государственной безопасности, поскольку такой подход не совместим с абсолютными требованиями ст. 3 Конвенции. Это означало бы, что при отсутствии доказательств, отвечающих более высоким стандартам, защита государственной безопасности делает более приемлемым риск жестокого обращения с лицом.

Правовая позиция по вопросу допустимости высылки с учетом пределов регулирующего воздействия ст. 8 Конвенции 1950 г. формировалась постепенно, при этом можно констатировать, что в последние годы ЕСПЧ в прецедентном праве расширил пределы толкования права на семейную и личную жизнь.

В прецедентной практике ЕСПЧ выработал критерии, которые должны использоваться при оценке того, являлась ли высылка мерой, необходимой в демократическом обществе и пропорциональной преследуемой законной цели:

- характер и тяжесть нарушения, совершенного заявителем;
- длительность пребывания заявителя в стране, из которой он подлежит высылке;
- время, прошедшее после совершения нарушения, и поведение заявителя в этот период;
- гражданство заинтересованных лиц;
- семейная ситуация заявителя, в частности длительность брака и другие факторы, отражающие реальность семейной жизни пары;

- знал ли другой супруг о нарушении в момент создания семейных отношений;
- имеются ли дети от брака, и если да, сколько их;
- серьезность сложностей, с которыми предположительно столкнется супруг в стране, в которую должен быть выслан заявитель [24].

Кроме того, также должны быть учтены такие факторы, как уровень нарушения семейной жизни, уровень связей в государстве-участнике, существуют ли непреодолимые препятствия для проживания семьи в родной стране для одного или более из них, и существуют ли там факторы иммиграционного контроля (например, случаи нарушения иммиграционного законодательства) или соображения общественного порядка, свидетельствующие в пользу исключения [25].

Государство должно установить справедливое равновесие между конкурирующими интересами лица и общества в целом, и в обоих контекстах государство имеет определенные пределы усмотрения.

В аспекте рассматриваемой проблемы представляет также интерес правовая позиция ЕСПЧ по вопросу высылки оседлых мигрантов [22]. В делах, касающихся высылки данной категории лиц, ЕСПЧ указывал, что, поскольку ст. 8 Конвенции защищает право на установление и развитие отношений с иными людьми и окружающим миром и иногда может охватывать вопросы социальной идентичности лица, следует признать, что совокупность социальных связей между оседлыми мигрантами и обществом, в котором они проживают, частично составляет понятие «личной жизни» в значении ст. 8 Конвенции 1950 г. Несмотря на наличие или отсутствие «семейной жизни», высылка оседлого мигранта, таким образом, составляет вмешательство в его право на уважение «личной жизни». В то же время от обстоятельств конкретного дела зависит, на каком аспекте Европейскому суду будет необходимо сосредоточить свое внимание: «семейной жизни» или «личной жизни».

Еще в 2006 г. Конституционный Суд РФ с учетом содержания решений

ЕСПЧ указал, что правоприменительными органами и судами исходя из гуманитарных соображений могут учитываться семейное положение, состояние здоровья иностранного гражданина или лица без гражданства и иные исключительные, заслуживающие внимания обстоятельства при решении вопроса о том, является ли необходимой депортация данного лица из Российской Федерации, а также при решении вопроса о его временном проживании на территории РФ [18]. Аналогичный вывод по отношению к выдаче разрешения на временное проживание или аннулированию ранее выданного разрешения содержится в Определении Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 55-О [17].

Таким образом, на сегодняшний день решение о неприменении процедур депортации, реадмиссии и административного выдворения исходя из соображений гуманности является дискретным полномочием правоприменителя, четкие нормативно определенные критерии принятия такого решения отсутствуют.

Тем не менее, как часто подчеркивает Конституционный Суд РФ, это не препятствует тому, чтобы суды, не ограничиваясь установлением только формальных оснований применения закона, исследовали и оценивали реальные обстоятельства применительно к необходимости и соразмерности решений, принятых в отношении иностранного гражданина либо лица без гражданства. Правовые позиции Конституционного Суда РФ относительно прав иностранных граждан не исключают необходимости учитывать из гуманитарных соображений семейное положение и другие чрезвычайные, заслуживающие внимания обстоятельства при решении вопросов как о депортации из Российской Федерации, так и о временном проживании на ее территории, притом что семья и семейная жизнь, которые относятся к ценностям, поставленным под защиту Конституции РФ и международных договоров России, не имеют во всех случаях преимущества перед другими конституционно значимыми ценностями и не обеспечивают иностранным гражданам безусловного иммунитета от законных и действенных

принудительных мер в сфере миграционной политики, соразмерных опасности миграционных правонарушений (особенно массовых) и практике уклонения от ответственности. Это согласуется и с выводом Конституционного Суда РФ о том, что наложение предусмотренного законом административного наказания при определенных обстоятельствах может противоречить целям административной ответственности и приводить к чрезмерному ограничению конституционных прав и свобод.

Нельзя не обратить отдельное внимание на изменение подходов к вопросу о высылке иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся ВИЧ-инфицированными. В целом с 2011 по 2016 г. имела место общемировая тенденция по сокращению ограничений въезда, пребывания и проживания для ВИЧ-инфицированных лиц, за этот период количество стран, сохраняющих такие ограничения, снизилось с 52 до 35. В Российской Федерации длительное время допускалась безусловная и бессрочная депортация в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, у которых была выявлена ВИЧ-инфекция.

В 2015 г. Конституционным Судом РФ было принято резонансное Постановление, которым были признаны неконституционными положения ряда федеральных законов в той мере, в какой эти положения позволяют принимать в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, члены семьи которого постоянно проживают на территории РФ, решение о нежелательности его проживания в Российской Федерации и о его депортации либо об отказе такому лицу во въезде в Российскую Федерацию, в выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации или об аннулировании ранее выданного разрешения исключительно на основании факта наличия у такого лица ВИЧ-инфекции, при отсутствии как нарушений с его стороны требований, которые установлены законодательством в отношении ВИЧ-инфицированных лиц и направлены на предотвращение дальнейшего распространения данного заболевания, так и иных обстоятельств, свидетельствующих о необходимости применения к этому

лицу подобных ограничений [27].

Впоследствии были внесены коррелирующие изменения и в законодательство Российской Федерации по вопросу депортации ВИЧ-инфицированных иностранных граждан и лиц без гражданства. В частности, были внесены изменения в ст. 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» [46], определяющую правовые последствия выявления ВИЧ-инфекции. Было закреплено, что в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, страдающих заболеванием, вызываемым вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекцией), в случае, если указанные иностранные граждане и лица без гражданства имеют членов семьи (супруга (супругу), детей (в том числе усыновленных), родителей (в том числе приемных)) - граждан РФ либо иностранных граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории РФ, и при этом отсутствуют нарушения ими законодательства Российской Федерации о предупреждении распространения ВИЧ-инфекции:

– не принимается решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в целях обеспечения защиты здоровья населения, если в отношении указанных иностранных граждан и лиц без гражданства отсутствуют иные основания для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию;

– не распространяются положения Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части представления сертификата об отсутствии заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), а также положения данного Федерального закона в части наличия сертификата об отсутствии заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

Однако все же, признавая логичность приведенных доводов, нельзя не

отметить, что по состоянию на 2017 г. Россия находится среди мировых лидеров по числу новых случаев заражения ВИЧ. По словам заместителя Генерального секретаря ООН, исполнительного директора UNAIDS Мишеля Сидибе, чтобы «переломить» ситуацию, Российской Федерации необходим ускоренный план мер по борьбе с распространением заболевания [58].

Говоря о проблемах, обусловленных применением такой меры административного принуждения, как депортация и реадмиссия, отдельное внимание следует уделить вопросу о сроках содержания в специальных учреждениях. Как следует из содержания ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», помещение иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение на срок, не превышающий 48 часов, осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальным органом на основании решения руководителя указанного федерального органа или его заместителя либо руководителя соответствующего территориального органа федерального органа в сфере внутренних дел или его заместителя. В иных случаях помещение в специальное учреждение иностранных граждан, подлежащих депортации, может осуществляться только на основании решения суда.

В законодательстве не оговаривается предельный срок, на который иностранный гражданин или лицо без гражданства может быть помещено в специальное учреждение при депортации или реадмиссии. Указывается лишь, во-первых, что данный срок должен быть установлен и обоснован в соответствующем судебном решении, а во-вторых, что такой срок должен быть разумным и конкретным.

Следует учитывать, что в случае реадмиссии сроки содержания в специальном учреждении могут быть увеличены вследствие особенностей международных соглашений о реадмиссии. Так, в соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии ходатайство о реадмиссии передается компетентному органу

запрашиваемого государства в срок, не превышающий 180 календарных дней с даты, когда компетентному органу запрашивающего государства стало известно о том, что гражданин третьего государства или лицо без гражданства не соответствуют или перестают соответствовать действующим условиям въезда, пребывания или проживания. Ответ на ходатайство о реадмиссии должен быть дан в срок, не превышающий 25 календарных дней с даты подтвержденного получения ходатайства о реадмиссии. При наличии обстоятельств юридического или фактического характера, препятствующих своевременному ответу на ходатайство, сроки ответа на основании должным образом обоснованного запроса продлеваются до 60 календарных дней.

Такая мера административного принуждения, как реадмиссия, в доктрине значительно менее изучена, чем депортация или административное выдворение, что обусловлено ее относительной новизной. Практика заключения международных соглашений о реадмиссии для Российской Федерации началась с 2003 г., когда было заключено Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о приеме и возврате лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации и территории Литовской Республики (Соглашение о реадмиссии). На сегодняшний день действуют 18 соглашений о реадмиссии. Во исполнение соглашений о реадмиссии на межправительственном уровне подписано значительное количество исполнительных протоколов, что обеспечивает прямое действие целого ряда норм соглашений без дополнительного урегулирования во внутреннем законодательстве государств.

Следует подчеркнуть, что согласно Федеральному закону от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина, подлежат ратификации (п. 1 ст. 15). Соглашения о реадмиссии непосредственно затрагивают право на свободу передвижения, которое относится к основным правам и свободам человека и

гражданина, в связи с этим соглашения о реадмиссии не могут вступать в юридическую силу, минуя стадию их ратификации в парламенте.

Само понятие «реадмиссия» введено в законодательство Российской Федерации в 2008 г. (хотя определяется на уровне международных соглашений), а в 2010 г. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» был дополнен специальной гл. V.1 «Передача и прием иностранных граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии». Кроме того, изменения были внесены в административное законодательство Российской Федерации, в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон «О персональных данных», Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и др.

В результате нормативно были урегулированы следующие вопросы: определены полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих и содействующих осуществлению реадмиссии; установлены ограничения для лиц, подвергавшихся процедуре реадмиссии; определен порядок временного размещения иностранных граждан, подлежащих реадмиссии в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии; установлена обязательность их государственной дактилоскопической регистрации и др.

Являясь мерой административного принуждения, реадмиссия в первую очередь может рассматриваться как мера пресечения, при этом ее специфика обусловлена тем, что она реализуется на основе международных соглашений о реадмиссии, имеющих в большинстве случаев двусторонний характер. Следует подчеркнуть, что при реадмиссии иностранный гражданин или лицо без гражданства, не имеющие законных оснований для пребывания на территории РФ, либо въехавшие с нарушением установленных правил,

подлежат высылке не в страну гражданской принадлежности, а в страну, с территории которой они въехали. Негативные последствия реадмиссии предусмотрены только для иностранных граждан и лиц без гражданства, к гражданам РФ, переданным в порядке реадмиссии, какие-либо санкции не применяются.

Передача лица в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии осуществляется также во внесудебном порядке федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом на основании решения о реадмиссии. Особый порядок предусмотрен для случаев задержания лиц в пределах приграничной территории: в таких ситуациях передача осуществляется по ускоренной процедуре соответствующим пограничным органом федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами безопасности, на основании решения о реадмиссии по ускоренной процедуре данного иностранного гражданина, которое принимается должностным лицом, уполномоченным руководителем федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами безопасности, на принятие таких решений.

Рeadмиссия существенно упрощает процесс высылки, однако эта мера административного принуждения эффективно работает только в том случае, если цепочка реадмиссии охватывает все страны, находящиеся на пути устойчивых миграционных потоков. Государства должны «плавно передавать нелегала друг другу до тех пор, пока в итоге он не окажется на родине». Обычно страны, являющиеся конечной целью перемещения, предпочитают бороться с незаконной миграцией не на своей территории, а в государствах-донорах и государствах транзита, используя для этого в том числе институт реадмиссии [59].

Имеется ряд факторов, препятствующих заключению соглашений о реадмиссии. Основной из них - существенные финансовые затраты. Известно, что реализация реадмиссии как меры государственного принуждения требует значительных расходов, связанных с выявлением лиц, подлежащих

реадмиссии, их задержанием, документальным обеспечением, содержанием в специальных учреждениях, передачей принимающему государству. Поэтому нежелание государств - основных «поставщиков» нелегальных мигрантов заключать соглашения о реадмиссии вполне понятно.

При заключении соглашений о реадмиссии представляется важным провести оценку финансово-экономических возможностей у запрашиваемого государства по исполнению обязательств в рамках этих соглашений и в случае необходимости предусмотреть альтернативные способы погашения долга вследствие неисполнения обязательств по названным соглашениям. С одной стороны, отсутствие правового закрепления конкретной формы возмещения расходов по реадмиссии позволяет использовать различные средства взаиморасчетов - не только денежного характера. С другой стороны, это значительно усложнит порядок возмещения фактически понесенных расходов со стороны запрашивающего государства, поскольку дополнительно должны согласовываться формы и средства взаиморасчетов, их объемы, а также сроки исполнения таких обязательств.

Трудности исполнения соглашений о реадмиссии связаны также с необходимостью разработки быстрого и эффективного механизма межгосударственного взаимодействия, поскольку в осуществлении мероприятий по реадмиссии участвуют органы государственной власти нескольких государств. Именно организационные проблемы межведомственного взаимодействия называются в числе основных причин затягивания сроков содержания в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых применяется процедура реадмиссии.

Следует иметь в виду, что реадмиссия может быть существенно затруднена, вплоть до ее полного исключения, в случаях, когда не установлена принадлежность лица к гражданству иностранного государства либо невозможно установить факт его проживания в другом государстве либо когда лицо не имеет гражданства - является апатридом. Эту проблему можно

преодолеть только посредством совершенствования информационного взаимодействия государств, заключивших соглашения о реадмиссии, в том числе за счет создания единых баз данных.

Неурегулированными остаются вопросы, связанные с возникновением сложных ситуаций при возвращении лица в страну его происхождения, особенно если с такой страной не заключено соответствующего соглашения о реадмиссии. В частности, речь идет о случаях, когда страна происхождения указанного лица не желает его принимать обратно либо отказывается выдавать проездные документы; когда гражданство указанного лица оспаривается или неясно; когда в стране происхождения указанного лица имеют место широкомасштабные нарушения прав человека. В этом случае бремя ответственности за дальнейшую судьбу указанного лица ложится на Российскую Федерацию. В то же время затянувшееся присутствие таких лиц на территории страны может способствовать возникновению негативного общественного мнения в отношении мигрантов.

Полагаем, что при возникновении подобной ситуации может допускаться в отдельных случаях применение процедур индивидуальной регуляризации в отношении указанных лиц в Российской Федерации в целях обеспечения их защиты. Это также необходимо в целях исключения самой неопределенной ситуации.

Однако, поскольку критерии оценки здесь имеют переменный характер, рассмотрение данного вопроса должно оставлять достаточно широкое поле для усмотрения МВД России.

Подчеркнем, что применение данных процедур должно иметь индивидуальный характер и быть скорее исключением, нежели правилом, поскольку продолжающееся присутствие указанных лиц на территории РФ может оказаться стимулом для притока иных незаконных мигрантов, действующих по той же схеме. Как и в большинстве других случаев применения процедуры регуляризации, критерии оценки здесь также должны иметь главным образом гуманитарный, медицинский или семейный характер.

Одновременно должен решаться вопрос о возможностях интеграции данного лица в России.

Таким образом, сложность заключения и реализации соглашений о реадмиссии обусловлена значительными финансовыми затратами на выполнение обязательств вследствие реализации соглашений о реадмиссии; существенными различиями подходов к регулированию вопросов миграции и проведению миграционной политики; принципиальными трудностями в гармонизации миграционного законодательства, обусловленными особенностями национальных правовых систем; необходимостью совершенствования механизмов межведомственного взаимодействия; отсутствием единой системы учета и эффективного информационного обмена между заинтересованными ведомствами государств.

Соглашения должны разрабатываться с учетом особенностей и характера миграционных процессов с конкретным государством.

Заключение

По итогам исследования следует сделать некоторые выводы и обобщения.

Таким образом, миграцию следует определить, как перемещение физических лиц из одного государства в другое, а также внутри одного государства вне зависимости от причин.

Таким образом, миграционное законодательство включает в себя огромный массив нормативных правовых актов разного уровня.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года определены основные направления миграционной политики. Однако предусмотренные в Концепции механизмы ее реализации носят весьма общий, расплывчатый характер, что не позволяет четко выявить направления совершенствования миграционного законодательства. Отсутствует в Концепции и сценарное планирование перспектив влияния различных факторов на изменение вектора миграционных потоков и, как следствие, их влияние на социально-экономическое развитие и национальную безопасность Российской Федерации [33]¹, которое могло бы способствовать решению вопроса о дальнейших направлениях совершенствования нормативно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации. Усложняет решение данного вопроса и отсутствие в России четкого планирования и прогнозирования необходимых миграционных ресурсов с учетом потребностей рынка труда, возможностей по обустройству и адаптации мигрантов.

В отсутствие четкого определения основных направлений совершенствования российского законодательства в области реализации государственной миграционной политики на уровне указанного документа

¹ Сандугей А.Н. О принципиальных основах стратегического планирования в сфере миграции // Миграционное право. 2017. № 1. С. 8 - 14.

стратегического планирования современное развитие нормативно-правовой базы в данной области отношений происходит нередко хаотично, под влиянием конъюнктурных причин. Проблемы регулирования миграционных отношений, векторы достижения сбалансированного развития в решении этих проблем должны быть в центре внимания не только государства, но и являться специальным предметом обсуждения в обществе. Причем свою лепту в решение этих вопросов должны вносить не только ученые, важно, чтобы максимально высказались и представители бизнеса, прежде всего на уровне различных негосударственных некоммерческих организаций предпринимателей. Это будет способствовать повышению эффективности государственно-правового регулирования миграционных отношений, усилению влияния миграционных процессов на осуществление социально-экономических преобразований и демографических изменений в стране.

Незаконная миграция несет в себе потенциальную опасность для граждан, общества и государства. Статистика показывает, что немалое число преступлений совершается именно мигрантами. Так, в 2021 году мигрантами было совершено более 36 тысяч преступлений, что почти на 6 процентов больше, чем в предыдущем году. В связи с этим актуализировался вопрос о совершенствовании административной ответственности указанных лиц.

Меры административного взыскания призваны упорядочить общественные отношения в сфере миграции. Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит в себе 20 статей устанавливающих административную ответственность в сфере миграции. Это такие виды ответственности, как штраф, административный арест, административное приостановление деятельности для юридических лиц.

Кроме того, в действующем законодательстве предусмотрены три возможные формы высылки иностранного гражданина или лица без гражданства:

- 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 РФ за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ);

– депортация - принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

– реадмиссия - передача запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными (понятие реадмиссии дается на уровне международных соглашений Российской Федерации).

Таким образом, на сегодняшний день за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации предусматриваются различные виды ответственности, при этом в основном применяются меры административного наказания. Основными тенденциями являются ужесточение наказаний за правонарушения в данной сфере, а также систематическая криминализация деяний, увеличение количества составов административных правонарушений и преступлений. Юридическая ответственность в современных условиях имеет двойную направленность: она направлена как на защиту прав и свобод личности, так и на охрану общественного порядка и обеспечение безопасности. Вместе с тем, пока оптимальный баланс в достижении соответствующих задач не найден, можно констатировать, что акцент смещен на обеспечение публичных интересов.

Действующее законодательство содержит ряд проблем, связанных с

административным наказанием мигрантов. Так, в ст. 31.9 КоАП РФ установлено, что постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня его вступления в законную силу. Таким образом, гипотетически иностранный гражданин или лицо без гражданства может содержаться в специальном учреждении в течение двух лет, если только ранее не будет передан Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии. Данная норма нашла свою критику в ЕСПЧ, на неконституционность данной нормы указывал и Конституционный Суд РФ, обязавший законодателя привести закон в соответствие с конституционными нормами в части установления определённого разумного срока для содержания иностранцев и апатридов в местах временного содержания. Однако, до сих пор проблема законодательно не решена.

Законодательно не решена проблема относительно высылки за пределы Российской Федерации лиц, не имеющих гражданство.

Список используемых источников и используемой литературы

1. Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции в реализации миграционной политики в России // Вестник экономической безопасности. 2016. № 2.
2. Андриченко Л.В. Проблемы развития законодательства Российской Федерации в сфере миграции // Юстиция. 2007. № 1. С. 121 - 141.
3. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография // ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2019. 392 с.
4. Бышевский Ю.Ю. К вопросу о юридической природе уголовной ответственности за организацию незаконной миграции // Российский следователь. 2005. № 6. С. 14 - 19.
5. Гладких В.И. Новые правовые механизмы противодействия терроризму: критический анализ // Российский следователь. 2014. № 5. С. 34 - 38.
6. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 29 апреля 2009 г. по делу № 25-009-18 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М., 2015.
8. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. Л.П. Жуковской // СПС «КонсультантПлюс», 2015.
9. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 24.06.2013) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
10. Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. от 15.11.2000) // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

11. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978) (ред. от 10.12.1992) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.
12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // на Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
13. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // СПС «КонсультантПлюс».
14. Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения: Дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2014.
15. Малышев Е.А. Миграция как объект правового регулирования: сущность, определение, классификация // Современная наука. Юридические науки. 2016. № 4. С. 38.
16. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
17. Определение Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 55-О «По жалобе гражданина Грузии Тодуа Кахабера на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 20. Ст. 2213.
18. Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 г. № 155-О «По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // ВКС РФ. 2006. № 5.

19. Пичугин Д.Г. Правовые и процессуальные проблемы производства дознания по уголовным делам о незаконном пересечении государственной границы // Российский следователь. 2008. № 11.

20. Плюгина И.В. Ответственность за нарушение миграционного законодательства: правовые проблемы и пути их преодоления // Журнал российского права. 2015. № 4. С. 112 - 121.

21. Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

22. Постановление ЕСПЧ от 27 сентября 2011 г. «Дело «Алим (Alim) против Российской Федерации» (жалоба № 39417/07) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2013. № 2.

23. Постановление ЕСПЧ от 18 апреля 2013 г. «Дело «Азимов (Azimov) против Российской Федерации» (жалоба № 67474/11) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2014. № 3.

24. Постановление ЕСПЧ по делу «Бультиф против Швейцарии» (Boultif v. Switzerland), жалоба № 54273/00, § 46, ECHR2001-IX // СПС «КонсультатнПлюс».

25. Постановление ЕСПЧ по делу «Родригис да Силва и Хогкамер против Нидерландов» (Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. Netherlands), жалоба № 50435/99, § 39, ECHR 2006-I // СПС «КонсультантПлюс».

26. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2008 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламазян» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 4.

27. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 марта 2015 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», подпункта 13 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в

Российской Федерации» и пункта 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2015. № 12. Ст. 1801.

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

29. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 48 (ред. от 29.06.2021) «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // Российская газета. 2017. 11 декабря.

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

31. Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (принят в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СЗ РФ. 2004. № Ст. 3883.

32. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории). М., 2003.

33. Сандугей А.Н. О принципиальных основах стратегического планирования в сфере миграции // Миграционное право. 2017. № 1. С. 8 - 14.
34. Селезнев В.А. Исполнение отдельных видов административных наказаний // Журнал российского права. 2016. № 2. С. 93 - 104.
35. Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств (Заключено в г. Санкт-Петербурге 19.11.2010) // СЗ РФ. 2012 г. № 5. Ст. 541.
36. Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 81 - 86.
37. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М., 2015.
38. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753) (ред. от 29.05.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
39. Тюрин В.А. Меры административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Современное право. 2003. № 6. С. 2 - 5.
40. Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk9900275> (дата доступа: 06.04.2022).
41. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31575252&doc_id2=31575252#activate_doc=2&pos=436;0&pos2=4368 (дата доступа: 06.04.2022).
42. Уголовный кодекс Республики Таджикистан от 21 мая 1998 г. // Ахбори Маджлиси оли Республики Таджикистан. 1998. № 9. Ст. 68 - 70.
43. Указ Президента РФ от 30.11.2016 № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2016.

44. Указ Президента РФ от 25.04.2018 № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 26.04.2018.

45. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.10.2018.

46. Федеральный закон от 30.03.1995 № 38-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» // Российская газета. 1995. 12 апреля.

47. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 04.03.2022) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Российская газета. 1996. 22 августа.

48. Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О наркотических средствах и психотропных веществах» // Российская газета. 1988. 15 января.

49. Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Российская газета. 1998. 7 апреля.

50. Федеральный закон от 25.07.1998 № 128-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3806.

51. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

52. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

53. Федеральный закон от 30.12.2012 № 312-ФЗ «О внесении изменений в статью 322 Уголовного кодекса Российской Федерации и статьи 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2012.

54. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.06.2016.

55. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.12.2021) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

56. Федеральный закон от 06.07.2016 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4559.

57. Филиппов П. Организация незаконной миграции: практика применения ст. 322.1 УК РФ и новеллы законодательства // Уголовное право. 2014. № 3. С. 83 - 92.

58. Чтобы остановить эпидемию, нужна политическая воля (интервью М. Садибе, 1 декабря 2017 г.). URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3481934>.

59. Эволюция политической и правовой культуры России. Региональные особенности и влияние европейского фактора. Ч. 2: Влияние европейского фактора на процессы реформирования постсоциалистических государств / Отв. ред. Б.Н. Ковалев, Е.А. Макарова. Серия: Научные доклады. Вып. 3. Великий Новгород, 2006.

60. Illegal immigration – your rights, benefits, status. URL: <https://immigration.laws.com/illegal-immigration> (дата доступа: 11.04.2022).