

УДК 340

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/3/117-127>

## О ПЕРСПЕКТИВАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ ВЫСЫЛКИ ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА

О. В. Катаева

*Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина*

## ON THE PROSPECTS FOR IMPROVING PUBLIC-LAW MECHANISMS FOR IMPLEMENTING THE EXPULSION OF A FOREIGN CITIZEN

O. V. Kataeva

*Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I. D. Putilin*

**Аннотация:** проанализированы современные проблемы высылки иностранного гражданина из Российской Федерации и рассмотрены перспективные пути совершенствования данной меры государственного принуждения. Выдвинуто положение о необходимости совершенствования публично-правовых механизмов реализации высылки иностранного гражданина из Российской Федерации, а также помещения лица, подлежащего высылке, в специальные учреждения Министерства внутренних дел Российской Федерации. Методология исследования включает в себя анализ имеющихся правоприменительных проблем в исследуемой области, а также сравнительно-правовой метод, использованный с целью выявления дальнейших тенденций развития законодательства в области реализации высылки иностранного гражданина из Российской Федерации.

**Ключевые слова:** миграция, миграционный кризис, административное выдворение, депортация, реадмиссия, специальные учреждения, высылка иностранного гражданина.

**Abstract:** it is analyzed modern problems of expulsion of a foreign citizen from the Russian Federation and considered promising ways to improve this measure of state coercion. The provision on the need to improve public-law mechanisms for implementing the expulsion of a foreign citizen from the Russian Federation, as well as placing a person subject to expulsion in special institutions of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, is put forward. The methodology of the study includes an analysis of existing law enforcement problems in the area under study, as well as a comparative legal method used to identify further trends in the development of legislation in the field of implementing the expulsion of a foreign citizen from the Russian Federation.

**Key words:** migration, migration crisis, administrative expulsion, deportation, readmission, special institutions, expulsion of a foreign citizen.

Сегодня в международный миграционный обмен вовлекается всё большее число лиц, актуализируя необходимость обеспечения права на свободу всеми демократическими государствами. По подсчетам экспертов, в 2022 г. количество международных мигрантов во всём мире достиг-

ло 281 млн человек<sup>1</sup>, что говорит о тенденции глобализации миграционного движения.

На мировой арене управляемые миграционные процессы сегодня становятся важнейшим фактором, определяющим прогрессивное раз-

<sup>1</sup> См.: В мире насчитывается примерно 281 млн международных мигрантов. URL: <https://news.un.org/ru/story/2022/02/1418252> (дата обращения: 30.05.2024).

витие участвующих в них государств, положительно сказываясь на экономике, демографии и благосостоянии населения в целом.

Одновременно неконтролируемая миграция создает реальную угрозу правопорядку стран-реципиентов, обуславливая кризисную ситуацию в мировом масштабе. Наиболее негативно отражается на состоянии защищенности национальной безопасности государств незаконная миграция как миграционное движение, являющееся питательной средой для различного рода правонарушений, дестабилизирующих оперативную обстановку и создающую атмосферу ксенофобии и социальной напряженности. Поэтому главные стратегические риски и вызовы национальной безопасности стран-участников миграционного обмена связаны именно с наличием мирового миграционного кризиса, являющегося, в свою очередь, следствием стремительно развивающейся глобализации миграционных процессов<sup>2</sup>, воспринимающейся сегодня в качестве потенциальной угрозы всего миропорядка.

В целях поддержания мирового правопорядка, преодоления негативных последствий неконтролируемых миграционных процессов, параллельно с развитием и становлением права человека на свободу передвижения развивались и механизмы его ограничения<sup>3</sup>.

Российская Федерация в последние годы активно и целенаправленно совершенствует публично-правовые средства управления миграцией, принимая активные действия, направленные на упорядочение миграционных процессов.

В соответствии с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации «достижение целей обеспечения государственной и общественной безопасности осуществляется путем реализации государственной политики, направленной на противодействие незаконной миграции, усиление контроля за миграционными потоками»<sup>4</sup>. Значительное

<sup>2</sup> См.: Кривенкова М. В. Юридические основания международно-правовой ответственности государств в сфере вынужденной миграции // Миграционное право. 2017. № 2. С. 6–9.

<sup>3</sup> См.: Пенкин С. В. Конституционное право человека на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (история становления и юридическая природа) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 8.

<sup>4</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

внимание проблеме нелегальной миграции было уделено на расширенном заседании коллегии МВД России, проходившем 2 апреля 2024 г., где Президент Российской Федерации В. В. Путин указал на необходимость жесткой борьбы с этим негативным явлением<sup>5</sup>.

В связи с этим актуализируется проблема модернизации нормативных правовых основ публично-правового регулирования миграционных процессов и четкого определения границ их действия<sup>6</sup>.

Российским законодателем предусмотрен достаточно широкий перечень видов юридической ответственности, применяемой к иностранным гражданам, нарушающим правопорядок, включающий различные уголовно-правовые и административно-правовые меры. Однако наиболее эффективной защитой от иностранных граждан, создающих угрозу национальной безопасности, видится их высылка за пределы Российской Федерации с последующим запретом въезда в страну в течение определенного срока, правовые механизмы реализации которой в контексте обеспечения права на свободу передвижения иностранных граждан в условиях современного миграционного кризиса требуют наиболее пристального внимания.

В настоящее время высылка иностранных граждан осуществляется в таких предусмотренных национальным законодательством формах, как административное выдворение за пределы Российской Федерации, депортация и реадмиссия, имеющие при своей значительной общности существенные отличия<sup>7</sup>.

Основной отличительной чертой административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина является его непосредственная связь с совершением лицом административного правонарушения, поскольку по своей правовой природе это мера административного наказания, предусмотренная санкциями соответствующих норм КоАП РФ.

<sup>5</sup> См.: Владимир Путин назвал приоритетные задачи МВД. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/04/02/1029402-putin-oboznachil-klyuchevie-prioriteti-v-rabote-mvd> (дата обращения: 29.05.2024).

<sup>6</sup> См.: Косарева В. В. Механизм правового регулирования в сфере миграционных отношений (теоретико-правовой аспект) // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 4. С. 74–83.

<sup>7</sup> См.: Сандугей А. Н. Депортация : наказание или процедура // Административное право и процесс. 2005. № 1. С. 32–35.

Что касается депортации, то ее применение не связано с совершением лицом правонарушения, а является следствием утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания в Российской Федерации<sup>8</sup>. Депортация представляет собой меру административного принуждения, что принципиально отличает данный вид принудительной высылки от административного выдворения, несмотря на общность правовых последствий.

Особое внимание исследователей сегодня привлекает такой вид принудительной высылки, как реадмиссия – эффективный международный механизм регулирования миграции, представляющий собой, как и депортация, меру государственного принуждения.

Законодательное определение реадмиссии в отечественном законодательстве официально не закреплено, оно содержится в источниках международного права, таких как двусторонние или многосторонние заключенные между государствами соглашения, упрощающие процедуру высылки и возврата лиц, подлежащих реадмиссии. Так, в Соглашении между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. понятие реадмиссии определено как 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 в соответствии с положениями вышеуказанного Соглашения<sup>9</sup>.

Как международно-правовой институт, соглашение о реадмиссии устанавливает порядок возврата и транзита лиц, не отвечающих требованиям установленного порядка нахождения в запрашивающем государстве.

Таким образом, все описанные виды высылки иностранных граждан фактически заключаются в удалении с территории государства нежелательного субъекта с последующим запретом его въезда на пятилетний срок, а в случае

повторности – на десятилетний. Некоторые отличия при этом имеет процедура реадмиссии, в случае прекращения которой в связи с добровольным выездом из страны иностранному гражданину въезд запрещается в течение трехлетнего срока с момента выезда<sup>10</sup>.

Выраженная тождественность административного выдворения, депортации и реадмиссии иностранных граждан справедливо ставит вопрос об унификации процедуры их высылки в целях дальнейшего совершенствования механизмов публично-правового регулирования миграции в Российской Федерации.

Мнение отечественных ученых о необходимости такой унификации<sup>11</sup> сегодня воплотилось в законопроекте «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»<sup>12</sup>, где законодатель впервые обобщил под термином «высылка» все формы удаления с территории государства лиц, как совершивших административные правонарушения, так и не совершавших, если это признано необходимым для защиты конституционно значимых ценностей. Такой шаг, безусловно, послужит прогрессивному развитию национального законодательства и повышению эффективности правоприменительной практики.

Однако до принятия указанного выше нового нормативного правового акта Государственная Дума приняла ряд законопроектов, вносящих изменения в действующие нормативные правовые акты, которыми вводится новый правовой режим высылки мигрантов, устанавливаемый в отношении иностранных граждан, не имеющих законных оснований для нахождения в стране. Также предполагается создание реестра контролируемых лиц, в котором будут содержаться сведения о таких иностранных гражданах<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (в ред. от 04.08.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

<sup>11</sup> См.: *Сандугей А. Н.* Указ. соч. С. 32–35; *Смашинова Т. Б.* Административно-правовое противодействие незаконной миграции в Российской Федерации и Республике Беларусь : сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012.

<sup>12</sup> Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 02.06.2024).

<sup>13</sup> См.: Дума одобрила проект о новом режиме высылки мигрантов. URL: <https://www.rbc.ru/politics/18/06/>

<sup>8</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июня 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 10.07.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>9</sup> О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии : федер. закон от 3 марта 2007 г. № 26-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 23. Ст. 2693.

В современных условиях складывающейся геополитической ситуации средства обеспечения национальной безопасности приобретают особое значение, и в целях реализации данных средств на конституционном уровне российского законодательства задекларирована возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина на основании федерального законодательства<sup>14</sup>, что в полной мере распространяется и на ограничение права на свободу передвижения, гарантированное ст. 27 Конституции РФ.

Вместе с тем высылка мигранта из страны, существенно влияя на интересы этого лица, также может в значительной степени затронуть права иных лиц, поскольку, находясь в Российской Федерации определенное время, иностранный гражданин в той или иной степени интегрируется в социум, обретая социальные связи, в том числе создавая семьи с российскими гражданами. Такие объективные обстоятельства, как беременность супруги, участие в воспитании детей, необходимость ухода за больными близкими родственниками и другие требуют самого пристального внимания правоприменителя при решении вопроса о возможности дальнейшего нахождения иностранного гражданина в стране с целью достижения оптимального баланса публичных и частных интересов<sup>15</sup>.

Исключительная важность соразмерности при применении мер принуждения в отношении иностранных граждан подчеркнута в законопроекте «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», где соразмерность впервые закреплена в качестве принципа этой деятельности.

Разработчиками законопроекта задекларирована возможность применения мер принуждения в отношении иностранных граждан, если это позволяет защитить конституционно значимые ценности, привлечь к административной ответственности виновных лиц, а также стиму-

лировать добровольное выполнение ими правовых предписаний.

При этом все применяемые меры принуждения должны быть объективно обоснованы и дифференцированы, в соответствии с обстоятельствами совершенного правонарушения, личностными характеристиками лица и иными значимыми обстоятельствами. Особо подчеркивается в рассматриваемом законопроекте необходимость соразмерности применения мер, ограничивающих право иностранного гражданина на въезд в Российскую Федерацию и нахождение в стране поведению иностранного гражданина, а также степени исходящей от него опасности, поскольку влечет за собой утрату или прекращение законных оснований для его пребывания на территории государства.

Особый акцент в рассматриваемом законопроекте сделан на условия назначения высылки в части необходимости учета таких факторов, свидетельствующих об интеграции иностранного гражданина в российский социум, как срок пребывания в стране, семейное положение, включая длительность проживания в браке, наличие несовершеннолетних детей и других. И если фактические обстоятельства дела свидетельствуют о несоразмерности назначения высылки иностранного гражданина объективным обстоятельствам, то в отношении такого лица предлагается установление режима контролируемого пребывания, предполагающего контроль за местонахождением иностранного гражданина со стороны территориального органа МВД России и ряд ограничительных мер, направленных на недопущение правонарушений подконтрольным лицом, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности. Важно отметить, что в случае совершения контролируемым лицом нового противоправного деяния такой режим отменяется с одновременным принятием решения о высылке.

Однако в целях обеспечения национальной безопасности государства законопроект предусматривает принятие решения о высылке иностранного гражданина без учета частных интересов заинтересованных лиц. Например, в случае совершения иностранным гражданином преступления, относящегося к категории тяжких или особо тяжких, а также административного правонарушения в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах, административного правона-

2024/667181c39a79479f8b0cca3a (дата обращения: 18.06.2024).

<sup>14</sup> См.: Статьи 27, 55 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>15</sup> См.: Шерстобоев О. Н. Доктрина надлежащей судебной защиты в административном праве (на примере высылки иностранных граждан) // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 32–36.

рушения, либо связанного с организацией или участием в несогласованных акциях. Кроме того, такая возможность предусмотрена в связи с установлением причастности лица к экстремистской деятельности, а также в иных случаях, если это объективно обусловлено необходимостью обеспечения безопасности государства.

Исключительно в гуманных целях законодателем предусмотрен запрет на высылку иностранных граждан, которым Российская Федерация предоставила убежище, включая тех, чье заявление о предоставлении убежища находится на рассмотрении, и членов семьи таких лиц. Также установлен запрет на коллективную высылку и высылку в государство, где жизнь или свобода лица находятся под угрозой.

Необходимо отметить, что права иностранного гражданина в значительной степени ограничиваются не только самим фактом его высылки и последующим закрытием въезда на территорию Российской Федерации, но и такой мерой, как содержание в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии<sup>16</sup>, а общий порядок содержания этих лиц еще раз подтверждает тождественность всех перечисленных мер.

Порядок содержания в таких учреждениях лиц, подлежащих высылке, на сегодняшний день является общим для всех их категорий и определен в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>17</sup>, где отмечается, что данной мерой предусматривается ограничение свободы передвижения иностранных граждан, исключающее возможность самовольного оставления ими специальных учреждений.

В законопроекте «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»<sup>18</sup> проблеме помещения иностран-

ного гражданина в специальное учреждение также посвящена отдельная глава, в которой достаточно подробно регламентируются правовые основания содержания иностранных граждан в специальных учреждениях, требования к их содержанию, права и обязанности иностранных граждан, а также права и обязанности администрации и сотрудников специальных учреждений.

Вместе с тем конкретные сроки нахождения иностранных граждан в специальных учреждениях законодатель не установил ни в действующем Федеральном законе, ни в новом законопроекте, ограничиваясь абстрактной формулировкой о содержании данных лиц до исполнения соответствующих решений. Неопределенность времени нахождения иностранных граждан в специальных учреждениях влекла необоснованно длительное их пребывание в условиях ограничения права на свободу передвижения, вызывая обоснованные жалобы иностранных граждан, а также ложась нагрузкой на бюджет страны<sup>19</sup>, поэтому вопрос о необходимости законодательного установления предельного срока пребывания в таком учреждении в последние годы стоял достаточно остро и широко обсуждался как правоприменителями, так и отечественными учеными-административистами. А. С. Дугенец ранее справедливо отмечал, что из числа административных наказаний только лишь административное выдворение иностранных граждан за пределы Российской Федерации является бессрочным, поскольку сроки его исполнения КоАП РФ не определены<sup>20</sup>.

Мнение ученых и практиков в 2023 году воплотилось в дополнении КоАП РФ ст. 27.19.1, установившей предельный срок содержания таких иностранных граждан в специальных учреждениях – девяносто суток, а при отсутствии фактической возможности административного выдворения данный срок продлевается судьей по ходатайству судебного пристава-исполнителя либо уполномоченного должностного лица органа внутренних дел, но не более чем на девяносто суток.

<sup>16</sup> Далее – специальные учреждения.

<sup>17</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июня 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 10.07.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>18</sup> Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 02.06.2024).

<sup>19</sup> См.: Круглова Ю. Б., Мисякова О. В. Миграционная безопасность и ее обеспечение мерами административного принуждения // Миграционное право. 2024. № 1. С. 19–21.

<sup>20</sup> См.: Дугенец А. С. Проблемы применения административной ответственности к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Рос. следователь. 2007. № 18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Законодательное закрепление предельного срока содержания иностранного гражданина, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении, безусловно, является широким шагом в сторону повышения эффективности реализации данной меры административной ответственности. Вместе с тем необходимо учитывать тот факт, что предварительное временное размещение иностранных граждан в специальных учреждениях связано с тем, что реализация принудительной высылки занимает в некоторых случаях достаточно продолжительный период времени, в течение которого эти лица должны находиться под контролем уполномоченных органов, в связи с чем предельно установленный срок их содержания в специальных учреждениях, даже с учетом возможности продления, не всегда будет достаточным для проведения необходимых мероприятий, например, связанных с документированием этих лиц.

Что же касается депортации и реадмиссии, то предельный срок пребывания иностранного гражданина, подлежащего высылке, в специальном учреждении законодательно не определен и, в соответствии с положениями КАС РФ, принимается в каждом конкретном случае судом, рассматривающим административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина в специальное учреждение, отражаясь в обязательном порядке в резолютивной части решения суда<sup>21</sup>, но сам этот срок не называется и отечественными учеными указывается на существующий правовой пробел в этой области<sup>22</sup>, а также возможность учета опыта зарубежных стран, где созданы центры по административному содержанию иностранных граждан, подлежащих высылке из страны, и четко определено время их нахождения в таких центрах<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> См.: Статья 266 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 27.07.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>22</sup> См.: *Мальшев Е. А.* Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции : теория и практика : монография. М., 2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> См.: *Трыканова С. А.* Сравнительный анализ зарубежной организационно-правовой практики создания и функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации // Миграционное право. 2015. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В настоящее время в отечественном законодательстве определение срока пребывания лица в специальном учреждении до его фактической высылки отнесено к компетенции суда<sup>24</sup>. При этом важно соблюсти баланс между обоснованностью принятия решения о высылке и оперативностью ее реализации при условии тщательного рассмотрения всех обстоятельств дела с учетом интересов лица и реализации его права на защиту<sup>25</sup>.

Таким образом, несмотря на некоторые предпринятые законодательные меры (установление в КоАП РФ предельного срока содержания в специальных учреждениях лиц, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, установление в КАС РФ требования об определении судьей такого срока для лиц, подлежащих депортации или реадмиссии), в настоящее время сохраняется длительность и неопределенность сроков содержания иностранных граждан, подлежащих высылке, в специальных учреждениях.

В качестве одного из путей решения назревшей проблемы целесообразно внедрение альтернативных мер контроля за гражданами, в отношении которых в установленном порядке принято решение о высылке с территории Российской Федерации. В качестве такой меры возможно установление в отношении таких лиц режима контролируемого пребывания, о котором упоминалось ранее как о возможной в перспективе альтернативе высылке.

В проекте Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» применение данной инновационной меры связано с «непомещением иностранного гражданина в специальное учреждение либо освобождением по решению суда из специального учреждения, если в отношении него не отменено решение, на основании которого он подлежал помещению в специальное учреждение». Как видится, подоб-

<sup>24</sup> См.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> См.: *Щерстобоев О. Н.* Ограничение свободы иностранного гражданина, подлежащего высылке за пределы принимающего государства // Административное право и процесс. 2014. № 12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ная мера представляет собой определенный режим контроля за поведением таких лиц и осуществление систематического наблюдения за его выполнением<sup>26</sup>.

В этих целях авторами законопроекта предложена в качестве отдельного положения норма, содержащая «обязанности и запреты, устанавливаемые в отношении контролируемого лица», к которым отнесен запрет контролируемому лицу изменять место пребывания на территории Российской Федерации, исключением из которого являются наступление обстоятельств непреодолимой силы, а также явка по вызову в территориальный орган МВД России и информирование о невозможности такой явки в силу объективных причин с уведомлением о месте своего нахождения, в том числе в виде информации с отметкой о геолокации. Думается, что предложенные меры будут недостаточны для достижения целей установления режима контролируемого пребывания в отношении иностранных граждан – обеспечение общественной безопасности и общественного порядка, охраны жизни и здоровья граждан. Данный перечень запретов целесообразно дополнить такими ограничениями, как запрещение пребывания в определенных местах, а также запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях, назначаемых в зависимости от оснований установления режима контролируемого пребывания.

В целом введение такой законодательной инновации видится актуальным и востребованным, дающим возможность экономии средств, затрачиваемых на содержание иностранных граждан в специальных учреждениях, а также более гуманного отношения к этим лицам, поскольку в таком случае их право на свободу передвижения ограничивается в меньшей степени.

Вместе с тем основания установления режима контролируемого пребывания в отношении иностранных граждан как альтернативы их помещения в специальные учреждения необходимо законодательно регламентировать более подробно, поскольку в законопроекте сказано о том, что решение, на основании которого лицо подлежало помещению в специальное учреждение при этом не отменено, а, следовательно, нахождение на территории Российской Федерации

<sup>26</sup> См.: *Разаренов Ф. С.* Административный надзор как способ предотвращения правонарушений // Советское государство и право. 1973. № 2. С. 36.

данного лица несет потенциальные риски установленному правопорядку.

Думается, что при таких обстоятельствах необходимо законодательно закрепить условия, при которых возможно установление режима контролируемого пребывания в отношении иностранных граждан, которые должны включать отсутствие невыполненных обязательств, наложенных на них судом и обязательств по уплате налогов, а также то, что в случае совершения контролируемым лицом нового противоправного деяния такой режим отменяется и принимается решение о высылке иностранного гражданина из страны.

При этом необходимо отметить, что ст. 22 Конституции Российской Федерации предусматривает право каждого на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов<sup>27</sup>. Следуя этому конституционному положению, в законопроекте «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» предусмотрена возможность помещения иностранного гражданина в специальное учреждение на срок, не превышающий сорока восьми часов, по решению территориального органа МВД России. В случае более длительного нахождения иностранного гражданина в специальном учреждении такое решение может быть принято только судом в порядке, определенном КоАП РФ и КАС РФ.

В качестве необходимого условия обеспечения прав иностранных граждан в области рассматриваемых правоотношений является предложенное законодательное установление требований к их содержанию иностранных граждан в специальных учреждениях, которые заключаются, прежде всего, в соблюдении принципов законности, гуманизма, уважения человеческого достоинства, личной безопасности, охраны здоровья граждан, недопустимости причинения им

<sup>27</sup> См.: Статья 22 Конституции Российской Федерации : (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 398.

физических или нравственных страданий, дискриминации, либо предоставления преференций исходя из их расовой или национальной принадлежности, имущественного и должностного положения, пола, религиозных убеждений, а также по иным обстоятельствам.

Также разработчиками законопроекта предложен достаточно широкий перечень прав лиц, содержащихся в специальных учреждениях.

В их числе провозглашено право личной безопасности, право на вежливое обращение со стороны администрации специального учреждения, свидания с родственниками, получение медицинской помощи, занятие самообразованием, ежедневное трехразовое бесплатное питание, ежедневную прогулку и др.

Необходимо отметить, что законодательное закрепление такого широкого перечня прав иностранных граждан, содержащихся в специальных учреждениях, предложено впервые. Однако и сегодня общие принципы такого содержания: законность, гуманизм, уважение человеческого достоинства, личная безопасность и охрана здоровья – гарантированы возможностью судебной и прокурорской защиты, а также функционированием института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации.

Прокурорская защита заключается в выявлении нарушений закона и реагировании на эти нарушения правовыми средствами<sup>28</sup>. В соответствии с положениями КАС РФ административные дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении, рассматриваются с участием прокурора. Однако эффективность данной нормы снижается содержащимся в ней положением о том, что «неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного прокурора не препятствует рассмотрению и разрешению административного дела»<sup>29</sup>, в связи с чем

<sup>28</sup> См.: *Ергашев Е. Р., Фирсова А. А.* К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // *Рос. юрид. журнал.* 2013. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> См.: Статья 268 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2015. № 10. Ст. 1391.

думается, что при решении такого рода вопросов присутствие в суде прокурора должно быть признано необходимым безоговорочно<sup>30</sup>.

Важным фактором обеспечения принципа законности в деятельности органов исполнительной власти в современной России является институт Уполномоченного по правам человека<sup>31</sup>, деятельность которого направлена на развитие демократических процессов, укрепление гарантий реализации прав и свобод человека<sup>32</sup>, и рассматривается в качестве дополнительного средства правовой защиты<sup>33</sup>.

При осуществлении контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации<sup>34</sup>, российские омбудсмены рассматривают жалобы на ущемление таких прав, в том числе – при производстве по делам об административных правонарушениях, в связи с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях<sup>35</sup>, в числе которых – помещение иностранных граждан в специальные учреждения. Своевременное выявление имеющих место нарушений и принятие необходимых мер по их устранению являются важным элементом поддержания правопорядка, восстановления нарушенных прав и законных интересов иностранных граждан.

<sup>30</sup> См.: *Маматов М. В., Маслов И. А.* О сроках содержания в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению // *Актуальные проблемы российского права.* 2018. № 2 (87). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>31</sup> См.: *Корабельникова Ю. Л.* Взаимодействие уполномоченного по правам человека в РФ и федеральных органов исполнительной власти в сфере восстановления прав и свобод граждан // *Вестник Моск. ун-та МВД России.* 2007. № 1. С. 33–35.

<sup>32</sup> См.: *Овчинников Ю. Г.* Влияние деятельности омбудсмена в Российской Федерации на отдельные институты досудебного производства в уголовном процессе // *Рос. юстиция.* 2016. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>33</sup> См.: *Хаманева Н. Ю.* Специфика правового статуса уполномоченного по правам человека в РФ и проблемы законодательного регулирования его деятельности // *Государство и право.* 1997. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>34</sup> См.: Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ (в ред. от 29.05.2023) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>35</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // *Рос. газета.* 2016. 24 марта. № 61 ; 2017. 17 мая. № 104.

Думается, что в целях обеспечения реализации провозглашенных гуманных принципов содержания в специальных учреждениях иностранных граждан, механизмы их правовой защиты должны получать дальнейшее развитие и совершенствование.

Также в обязательном порядке сегодня необходимо совершенствование нормативного правового регулирования статуса самих специальных учреждений, в которых содержатся иностранные граждане. Правила содержания иностранных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы страны в форме принудительного выдворения, депортации или реадмиссии в специальных учреждениях утверждает постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306<sup>36</sup>. На протяжении длительного времени это был фактически единственный нормативный правовой документ, определяющий административно-правовой статус такого рода специальных учреждений. В 2022 г. впервые был принят приказ МВД России, регламентирующий вопросы организации деятельности рассматриваемых специальных учреждений МВД России<sup>37</sup>, но приходится констатировать, что он носит рамочный характер, и не дает ответы на конкретные проблемные вопросы, с которыми ежедневно приходится сталкиваться сотрудникам этих подразделений полиции. Сегодня требуется дальнейшая нормотворческая работа в данном направлении, поскольку несовершенство нормативной правовой базы функционирования специальных учреждений создают потенциальную возможность ущемления прав иностранных граждан.

Однако необходимо отметить, что в современных условиях механизм публично-право-

вого регулирования миграционных процессов в целом характеризуется наличием существенных и проблем и противоречий, как в нормативном правовом регулировании, так и в плане правоприменения<sup>38</sup>. Активная законотворческая работа, которая ведется сегодня в Российской Федерации в целях дальнейшего построения правового государства и демократического общества, проявилась в подготовке инновационных законодательных предложений, направленных в том числе на совершенствование публично-правовых механизмов ограничения права на свободу передвижения иностранных граждан.

Высылка иностранного гражданина из страны в любой ее форме и содержание в специальных учреждениях иностранных граждан, подлежащих высылке, в значительной степени вторгается в сферу прав и интересов личности, ограничивая право на свободу и личную неприкосновенность, право на свободу передвижения. Однако это юридически оправданные меры государственного принуждения, призванные обеспечить безопасность страны<sup>39</sup>.

Проведенное исследование современных проблем высылки иностранного гражданина из Российской Федерации позволило отметить ряд перспективных путей дальнейшего развития нормативной правовой основы регулирования данной меры государственного принуждения, касающихся унификации ее процедуры и совершенствования публично-правовых механизмов реализации высылки иностранного гражданина из Российской Федерации, а также помещения лица, подлежащего высылке, в специальные учреждения Министерства внутренних дел Российской Федерации. Задачей дальнейших научных исследований в данной области видится анализ правоприменительной практики обновленного национального миграционного законодательства с целью выявления возникающих проблем и определения путей их нормативного правового урегулирования.

### Библиографический список

Булатов Т. Р., Игнатьева С. В. К вопросу о правовом положении иностранных граждан в Рос-

<sup>36</sup> См.: Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии : постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 (в ред. от 17.08.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 2 (ч. 1). Ст. 130.

<sup>37</sup> См.: Об утверждении типового положения о центре временного содержания иностранных граждан территориального органа МВД России на региональном и районном уровнях : приказ МВД России от 29 ноября 2022 г. № 911 // СПС «СтрасЮрист».

<sup>38</sup> См.: Васильев А. М., Копченко И. Е. Содержание административно-правового регулирования иммиграции // Миграционное право. 2017. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>39</sup> См.: Булатов Т. Р., Игнатьева С. В. К вопросу о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации // Миграционное право. 2024. № 2. С. 13–15.

сийской Федерации // Миграционное право. 2024. № 2. С. 13–15.

*Васильев А. М., Копченко И. Е.* Содержание административно-правового регулирования иммиграции // Миграционное право. 2017. № 4. С. 3–6.

*Дугенец А. С.* Проблемы применения административной ответственности к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Рос. следователь. 2007. № 18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Ергашев Е. Р., Фирсова А. А.* К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // Рос. юрид. журнал. 2013. № 1. С. 180–184.

*Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : Статут, 2017.

*Корабельникова Ю. Л.* Взаимодействие уполномоченного по правам человека в РФ и федеральных органов исполнительной власти в сфере восстановления прав и свобод граждан // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2007. № 1. С. 33–35.

*Косарева В. В.* Механизм правового регулирования в сфере миграционных отношений (теоретико-правовой аспект) // Ленинград. юрид. журнал. 2016. № 4. С. 74–83.

*Кривенкова М. В.* Юридические основания международно-правовой ответственности государств в сфере вынужденной миграции // Миграционное право. 2017. № 2. С. 6–9.

*Круглова Ю. Б., Мисякова О. В.* Миграционная безопасность и ее обеспечение мерами административного принуждения // Миграционное право. 2024. № 1. С. 19–21.

*Мальшев Е. А.* Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции : теория и практика : монография. М. : Юстицинформ, 2017.

*Маматов М. В., Маслов И. А.* О сроках содержания в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2 (87). С. 95–102.

*Овчинников Ю. Г.* Влияние деятельности омбудсмена в Российской Федерации на отдельные институты досудебного производства в уголовном процессе // Рос. юстиция. 2016. № 8. С. 52–55.

*Пенкин С. В.* Конституционное право человека на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (история становления и юридическая природа) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

*Разаренов Ф. С.* Административный надзор как способ предотвращения правонарушений // Советское государство и право. 1973. № 2. С. 34–40.

*Сандугей А. Н.* Депортация : наказание или процедура // Административное право и процесс. 2005. № 1. С. 32–35.

*Смашникова Т. Б.* Административно-правовое противодействие незаконной миграции в Российской Федерации и Республике Беларусь : сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012.

*Трыканова С. А.* Сравнительный анализ зарубежной организационно-правовой практики создания и функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации // Миграционное право. 2015. № 3. С. 3–4.

*Хаманева Н. Ю.* Специфика правового статуса уполномоченного по правам человека в РФ и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. 1997. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Шерстобоев О. Н.* Доктрина надлежащей судебной защиты в административном праве (на примере высылки иностранных граждан) // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 68–79.

*Шерстобоев О. Н.* Ограничение свободы иностранного гражданина, подлежащего высылке за пределы принимающего государства // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 32–36.

## Reference

*Bulatov T. R., Ignatyeva S. V.* On the legal status of foreign citizens in the Russian Federation // Migration law. 2024. No. 2. P. 13–15.

*Vasiliev A. M., Kopchenko I. E.* Contents of administrative and legal regulation of immigration // Migration law. 2017. No. 4. P. 3–6.

*Dugenets A. S.* Problems of applying administrative responsibility to foreign citizens and stateless persons // Russian investigator. 2007. No. 18. Access from the reference and legal system «ConsultantPlus».

*Ergashev E. R., Firsova A. A.* On the issue of the main requirements for the organization and conduct of a prosecutor's inspection // Russian Law Journal. 2013. No. 1. P. 180–184.

*Zelentsov A. B., Yastrebov O. A.* Judicial Administrative Law: a textbook for university students majoring in Jurisprudence. Moscow : Statut, 2017.

*Korabelnikova Yu. L.* Interaction of the Human Rights Commissioner in the Russian Federation and federal executive bodies in the sphere of restoration of citizens' rights and freedoms // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2007. No. 1. P. 33–35.

*Kosareva V. V.* The mechanism of legal regulation in the sphere of migration relations (theoretical and legal aspect) // Leningrad Law Journal. 2016. No. 4. P. 74–83.

*Krivenkova M. V.* Legal Basis for International Legal Responsibility of States in the Sphere of Forced Migration // Migration Law. 2017. No. 2. P. 6–9.

*Kruglova Yu. B., Misyakova O. V.* Migration Security and Its Ensuring by Measures of Administrative Coercion // Migration Law. 2024. No. 1. P. 19–21.

*Malyshev E. A.* Public Administration in the Sphere of External Labor Migration : Theory and Practice : Monograph. Moscow : Yustitsinform, 2017.

*Mamatov M. V., Maslov I. A.* On the Periods of Detention in Special Institutions of Foreign Citizens and Stateless Persons Subject to Administrative Deportation // Actual Problems of Russian Law. 2018. No. 2 (87). P. 95–102.

*Ovchinnikov Yu. G.* The Impact of the Ombudsman's Activities in the Russian Federation on Certain Institutions of Pre-Trial Proceedings in Criminal Procedure // Russian Justice. 2016. No. 8. P. 52–55.

*Penkin S. V.* The Constitutional Right of a Person to Freedom of Movement, Choice of Place of Stay and Residence (History of Formation and Legal Nature) : cand. legal sci. dis. abstract. Moscow, 2005.

*Razarenov F. S.* Administrative Supervision as a Method of Preventing Offenses // Soviet State and Law. 1973. No. 2. P. 34–40.

*Sandugei A. N.* Deportation : Punishment or Procedure // Administrative Law and Process. 2005. No. 1. P. 32–35.

*Smashnikova T. B.* Administrative and legal counteraction to illegal migration in the Russian Federation and the Republic of Belarus : comparative legal analysis : cand. legal sci. dis. abstract. Chelyabinsk, 2012.

*Trykanova S. A.* Comparative analysis of foreign organizational and legal practice of creating and operating special institutions for the detention of foreign citizens and stateless persons subject to administrative expulsion or deportation // Migration law. 2015. No. 3. P. 3–4.

*Khamaneva N. Yu.* Specifics of the legal status of the Human Rights Commissioner in the Russian Federation and problems of legislative regulation of his activities // State and Law. 1997. No. 9. Access from the reference and legal system «ConsultantPlus».

*Sherstoboev O. N.* The Doctrine of Due Process in Administrative Law (Based on the Example of Expulsion of Foreign Citizens // Journal of Russian Law. 2014. No. 2. P. 68–79.

*Sherstoboev O. N.* Restriction of Freedom of a Foreign Citizen Subject to Expulsion Outside the Host State // Administrative Law and Process. 2014. No. 12. P. 32–36.

Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина

**Катаева О. В.**, кандидат юридических наук, начальник кафедры управления и административной деятельностью ОВД

E-mail: k\_uiad.belui@mvd.ru

Поступила в редакцию: 19.09.2024

**Для цитирования:**

*Катаева О. В.* О перспективах совершенствования публично-правовых механизмов реализации высылки иностранного гражданина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 3 (58). С. 117–127. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/3/117-127>

Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I. D. Putilin

**Kataeva O. V.**, Candidate of Legal Sciences, Head of the Department of Management and Administrative Activities of Internal Affairs Bodies

E-mail: k\_uiad.belui@mvd.ru

Received: 19.09.2024

**For citation:**

*Kataeva O. V.* On the prospects for improving public-law mechanisms for implementing the expulsion of a foreign citizen // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 3 (58). P. 117–127. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/3/117-127>