

## **АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЫДВОРЕНИЕ И ДЕПОРТАЦИЯ: ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА И ЦЕЛЕВАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ САНКЦИЙ**

*Аннотация.* Актуальность и цели исследования. Увеличение числа административных нарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства, требует адекватной реакции властей государства, где данные лица находятся. Административное выдворение и депортация являются одними из наиболее эффективных мер воздействия, но смешение данных понятий препятствует созданию «прозрачного» миграционного законодательства. Необходимость разграничения изучаемых понятий и определяет актуальность исследования.

Цель работы – рассмотреть понятия «административное выдворение» и «депортация» с точки зрения их юридической природы и направленности, с целью разграничения данных терминов и устранения юридической неопределенности.

Материалы и методы. Достижению поставленных целей и решению задач способствовал анализ норм современного миграционного законодательства, в том числе с точки зрения определения понятий «административное выдворение» и «депортация», а также изучение теоретических трудов ученых по проблеме исследования.

Методологическая основа исследования включает в себя методы сравнительно-правового и историко-правового анализа.

Результаты. Данная работа является аналитическим исследованием, позволившим дать научное осмысление терминов «административное выдворение» и «депортация», обозначить необходимость их более четкого законодательного разделения в едином акте федерального уровня.

Отсутствие четкого определения изучаемых понятий, а также очевидные противоречия в законодательных актах, регулирующих миграционную политику, способствуют формированию ошибочного представления у многих ученых и специалистов о том, что депортация – это некое глобальное, широкое понятие, характеризующее всеобъемлющий процесс удаления с территории государства нежелательного субъекта, в то время как выдворение – это решение по делу конкретного субъекта, то есть понятие более узкое, но включаемое в процесс депортации.

При разграничении понятий «административное выдворение» и «депортация» необходимо учитывать основания и цели применения воздействия.

Выводы. Необходимо четко понимать, что несмотря на схожесть процедуры реализации административного выдворения и депортации как мер воздействия, они отличаются по основаниям применения и своей целевой направленности: административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства применяется в связи с совершением административного правонарушения; депортация представляет собой принудительную высылку иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

*Ключевые слова:* законодательство, миграция, депортация, административное выдворение, Россия, миграционная политика, миграция населения, закон, государство.

---

### **ADMINISTRATIVE EXPULSION AND DEPORTATION: LEGAL NATURE AND GOALS OF SANCTIONS**

*Abstract.* Importance and purposes of the study. The increase in number of the administrative violations made by foreign citizens and stateless people demands proper response of the authorities of the state where these people are. Administrative exclusion and deportation are one of the most effective measures of influence, but mixture of these concepts interferes with creation of the «transparent» migratory legislation. Necessity of differentiation of the studied concepts also defines importance of the research.

The article considers the concepts «administrative exclusion» and «deportation» from the point of view of their legal nature and an orientation, for the purpose of differentiation of these terms and elimination of legal uncertainty.

Materials and methods. Achievement of goals and the solution of tasks were promoted by the analysis of standards of the modern migratory legislation, including, from the point of view of, definitions of the concepts «administrative exclusion» and «deportation», and also studying of theoretical works of scientists on a research problem.

The methodological basis of research includes methods of the comparative and legal and historical and legal analysis.

Results. This article is the analytical research which allowed giving scientific judgment of the terms «administrative exclusion» and «deportation», to designate need of their clearer legislative split for the uniform act of federal level.

Lack of accurate definition of the studied concepts, and also obvious contradictions in the acts regulating migration policy promote formation of wrong representation at many scientists and experts that deportation is the certain global, broad concept characterizing comprehensive process of removal from the territory of the state of the undesirable subject while exclusion is a decision on business of the specific subject, that is concept narrower, but included in deportation process.

At differentiation of the concepts «administrative exclusion» and «deportation» it is necessary to consider the bases and the purposes of application of influence.

Conclusions. It is necessary to understand accurately that despite similarity of procedure of realization of administrative exclusion and deportation as influence measures, they differ on the bases of application and the target orientation: administrative exclusion of foreign citizens and stateless persons is applied in connection with commission of an administrative offense, deportation represents compulsory expulsion of the foreign citizen from the Russian Federation in case of loss or the termination of legal basis for its further stay (residence) in the Russian Federation.

*Key words:* legislation, migration, deportation, administrative exclusion, Russia, migration policy, population shift, law, state.

---

Институт прав и свобод человека и гражданина занимает центральное место в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов РФ. При этом определение конституционно-правового статуса личности в учредительных актах субъектов РФ обусловлено не только основами конституционного строя РФ, но и федеративным устройством государства. В этой связи Конституция РФ, исходя из принципов федеративного устройства государства, разграничила предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере прав и свобод граждан. В соответствии со статьей 71 Конституции РФ регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации, регулирование и защита прав национальных меньшинств отнесено к ведению

Российской Федерации. Статья 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесла защиту прав и свобод человека и гражданина, защиту прав национальных меньшинств. Поэтому пределами в закреплении института прав и свобод человека и гражданина в учредительных актах субъектов РФ являются положения о правах и свободах, составляющие одну из основ конституционного строя Российской Федерации и конституционное разграничение предметов ведения Российской Федерации и предметов ведения субъектов Российской Федерации.

Российская Федерация граничит с восемнадцатью странами, и этот показатель является рекордным. В России восемьдесят пять субъектов, тридцать восемь из которых граничат с иностранными государствами, в которых далеко не всегда стабильная внутренняя обстановка.

События, происходящие в сопредельных государствах, не могут не оказывать влияния на миграционную политику Российской Федерации. Значительное усиление в последние годы внешней миграции, рост миграционных потоков вынуждают правительство страны принимать превентивные меры, направленные на недопущение роста негативных последствий происходящих изменений, обострения криминогенной обстановки в ряде приграничных регионов.

В последние годы фиксировалось увеличение числа административных правонарушений, в том числе совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства. За девять месяцев 2012 года (период девять месяцев берется для объективного сравнения с аналогичным периодом текущего 2015 года) привлечено к административной ответственности (составлено протоколов) 1 922 481 человек. За девять месяцев 2013 года данный показатель составил - 1 945 860 человек, что выше на 23 379 человек. В 2014 году впервые на последние годы фиксируется снижение количества административных правонарушений – за девять месяцев 2014 года привлечено к административной ответственности (составлено протоколов) 1 782 717 человек, в текущем году количество иностранных лиц и лиц без гражданства, привлеченных к административной ответственности, составило 1 711 528 человек [8].

Сформировавшиеся ранее негативные тенденции, связанные с ростом криминогенной обстановки в ряде регионов страны, способствуют актуализации противодействия незаконной миграции.

Одной из мер административного принуждения при нарушении миграционного законодательства РФ, применяемой в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, является административное выдворение.

Близкой по внешним признакам к административному выдворению является такая правоограничительная мера как депортация, являющаяся средством государственно-властного воздействия.

По данным Федеральной миграционной службы России за 9 месяцев 2015 года с территории Российской Федерации выдворено и депортировано 83 409 иностранных граждан и лиц без гражданства.

Административное выдворение является одной из наиболее эффективных мер, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, способствующих миграционному порядку в стране, а также профилактике совершения преступлений и административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Таким образом, смысловой нагрузкой административного выдворения, его целью является административное предупреждение и пресечение.

Однако в юридической литературе, затрагивающей правоприменительную деятельность, наряду с понятием «административное выдворение» встречается понятие "депортация", и границы между ними размыты.

Стоит отметить, что государственные меры, направленные на улучшение миграционной ситуации, безусловно, дают положительные результаты. Особняком

в современной российской миграционной политике стоит борьба с незаконной миграцией, поскольку в процессе совершенствования миграционной политики важно осознавать огромное влияние нелегальной миграции на различные сферы общественной жизни. По мнению М.А. Севрюгина, не предпринимая шагов к устранению незаконной миграции, невозможно будет достигнуть ожидаемого позитивного эффекта от привлечения легальной трудовой миграции в части улучшения экономической и демографической ситуации в стране [6].

Нарушение миграционных правил, как отмечают А.А. Аванесова и А.П. Баранов, характеризуется высокой латентностью и внезапным возникновением [1; 2], и именно по этой причине невозможно определить точное количество мигрантов, находящихся в настоящий момент времени на территории России. Подавляющее большинство иностранных граждан и лиц без гражданства не нарушают действующего законодательства Российской Федерации при въезде в страну, въезжая на абсолютно законных основаниях, но зачастую утрачивают основания для пребывания в период нахождения в России, в результате чего становятся незаконными мигрантами.

Наряду с проведением профилактических мероприятий по легализации нелегальной иностранной рабочей силы и борьбе с незаконной миграцией, государству необходим мощный инструмент административного воздействия. Такими инструментами как раз являются административное выдворение и депортация.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административное выдворение за пределы Российской Федерации как вид административного наказания для иностранных граждан и лиц без гражданства. Согласно части 1 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 Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. Порядок административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации определяется ст. 34 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Современное российское законодательство уделяет особое внимание вопросам содержания иностранных лиц и лиц без гражданства до исполнения решения суда об административном выдворении за пределы Российской Федерации. Лица, подлежащие выдворению, содержатся в особых помещениях органов внутренних дел или безопасности или в специальном учреждении. Действующие нормативные акты полнейшим образом регламентируют деятельность подобных учреждений. Так, согласно Приказу ФМС России от 02.06.2015 N 286, зарегистрированному в Минюсте России 11.08.2015 № 38455, «О порядке посещения членами общественных наблюдательных комиссий специальных учреждений ФМС России и ее территориальных органов, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии», члены общественных комиссий могут посещать специальные учреждения для депортируемых лиц только при предварительном уведомлении администрации такого учреждения. Данный приказ регламентирует также порядок дачи интервью и проведения фото- и видеосъемок с участием иностранных лиц и лиц без гражданства, а также лиц, их охраняющих.

Одной из проблем современного миграционного законодательства с точки зрения реализации и изучения права является схожесть понятий «административного выдворения» и «депортации». С точки зрения международного права, депортация, как правило, означает принудительную (под конвоем) высылку лица в

иное государство. В российском праве, согласно статье 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», депортация представляет собой принудительную высылку иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации. Так, депортация может применяться, если иностранному гражданину отказано в удовлетворении ходатайства о признании его беженцем, сокращен срок его пребывания на российской территории, либо данный срок истек. Если иностранный гражданин или лицо без гражданства отбыл уголовное наказание в уголовно-исполнительном учреждении или принято решение о нежелательности его пребывания на территории Российской Федерации в связи с наличием угрозы безопасности общества либо здоровью населения, также может быть вынесено решение о депортации данного лица.

Затрагивая вопрос сущности, юридической природы понятий «административное выдворение» и «депортация», необходимо отметить, что ряд ученых считает, что данные понятия идентичны. Позиции об идентичности сущности данных понятий придерживается Я.Б. Жолобов [3]. Однако данная точка зрения видится спорной, поскольку различны основания применения данных административных мер, различна тяжесть деяний/бездействий, за которые они назначаются, в связи с этим ассимилировать административное выдворение и депортацию ошибочно. Более того, законодателю необходимо предусмотреть ряд изменений, позволяющих подчеркнуть степень различия данных понятий, еще более их дистанцировать.

Безусловно, результатом применения каждой из рассматриваемых мер является удаление иностранного гражданина либо лица без гражданства с территории Российской Федерации, однако основаниями в случае административного выдворения будут являться нормы КоАП РФ, а в случае депортации – нормы Федеральных законов.

В отношении процедуры реализации данных мер мнения ученых также расходятся. По мнению Я.Б. Жолобова, порядок депортации и административного выдворения аналогичны, поскольку осуществляются в принудительном порядке [3]. В то же время, А.В. Степанов полагает, что процедура депортации не установлена, а потому сравнение ее с административным выдворением необоснованно [7].

Как справедливо отмечает Г.Б. Романовский, вопросы, связанные с депортацией, существенно затрагивают, в рамках ограничения, права человека [5]. А потому процедура депортации и административного выдворения требует решения не только правовых, но инфраструктурных вопросов. Акцент на данной проблеме был сделан и Президентом Российской Федерации в «Концепции общественной безопасности в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685), согласно которой одним из основных направлений деятельности сил обеспечения общественной безопасности должно стать развитие инфраструктуры для осуществления административного выдворения за пределы территории Российской Федерации, депортации, а также процедуры реадмиссии.

Считаем справедливым полагать, что процедуры реализации административного выдворения и депортации должны иметь существенные различия, в том числе исходя их основания наложения данных мер воздействия. Данные различия в порядке достижения единого результата, а как отмечалось выше, он един – это перемещение лица с территории Российской Федерации, позволят в будущем не смешивать данные понятия.

Причиной смешения изучаемых понятий является не только наличие единой цели, но и иные основания, которые представлены в таблице 1.

Таблица 1

	АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЫДВОРЕНИЕ	ДЕПОРТАЦИЯ
Законные основания	КоАП РФ	Нормативно-правовые акты
Форма государственного принуждения	Административное наказание, применяемое к иностранным гражданам и лицам без гражданства.  Основной целью применения является наказание иностранных граждан и лиц без гражданства за совершенные административные правонарушения на территории Российской Федерации.	Мера государственного принуждения, направленная на ограничение прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.  Не является видом административного наказания.
Исполняющие / назначающие органы	<b>Назначение</b> – данное наказание назначается судьей или должностными лицами пограничных служб (в случае совершения правонарушения при въезде в Российскую Федерацию).  <b>Исполнение</b> – ФМС, МВД, пограничные органы ФСБ России, самостоятельно без конвоя	<b>Назначение</b> - решение уполномоченного органа исполнительной власти.  <b>Исполнение</b> – ФМС, МВД, самостоятельно с конвоем
Субъекты	Иностранные граждане и лица без гражданства, исключая военнослужащих, являющихся иностранными гражданами.	Иностранные граждане или лица без гражданства.
Основания	Следующие административные правонарушения: - нарушен режим Государственной границы Российской Федерации (ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ); - нарушен режим пункта пропуска через границу РФ (ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ); - нарушены правила въезда или проживания на территории РФ (ст. 18.8 КоАП РФ); - осуществление незаконной (без оснований) трудовой деятельности (ст. 18.10 КоАП РФ); - нарушены иммиграционные правила (ст. 18.11 КоАП РФ); - несоблюдение установленных видов деятельности (ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ); - указание ложной информации при миграционном учете (ст. 19.27 КоАП РФ).	Правомерное либо неправомерное деяние / бездействие: - срок проживания или временного пребывания сокращен, выезд не осуществлен в течение 3 дней; - разрешение на временное проживание или вид на жительство аннулированы, выезд не осуществлен в течение 15 дней; - в отношении лица принято решение о нежелательности его пребывания (проживания) в России; - отказано в признании беженцем, утрачен статус беженца и иное. - отбыто уголовное наказание в исправительном учреждении; - выявлена ВИЧ-инфекция.

Необходимо отметить, что и ранее учеными предпринималась попытка систематизировать понятия «административное выдворение» и «депортация» [4], однако каждый брал за основу те или иные различающиеся признаки, не аккумулируя в то же время схожие аспекты данных институтов.

Изучение проблемы разграничения понятий «административная ответственность» и «депортация» в очередной раз подчеркивает, что современное миграционное законодательство Российской Федерации требует реформирования, поскольку концептуальные проблемы данной отрасли права, в том числе пробелы и коллизии, смешение понятий, затрудняют практическое применение нормативных актов.

Важно особо подчеркнуть, что на современном этапе назрела необходимость внесения изменений в действующие нормативные акты, регламентирующие миграционные отношения на территории России, и приведения их к единообразию, поскольку различия в толковании понятий, которые, в частности, рассматривались в данной работе, ведут к искажению толкования закона и, как следствие, к неверному применению норм права, что является совершенно недопустимым в правовом государстве, которым является Российская Федерация.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аванесова А.А. Проблемы соблюдения прав человека при административном выдворении / А.А.Аванесова // Миграционное право. — 2013. — № 3. — С. 24-27.
2. Баранов А.П. Участие органов исполнительной власти в борьбе и противодействии незаконной миграции / А.П.Баранов // Государственная власть и местное самоуправление. — 2009. — № 8. — С. 16-19.
3. Жолобов Я.Б. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: проблемы и пути их решения / Я.Б. Жолобов // Судья. — 2015. — № 6. — С. 31-36.
4. Лукьянов А.С. Административное выдворение и депортация в системе административно-правовых методов миграционной политики России / А.С. Лукьянов // Российская юстиция. — 2009. — № 4. — С. 39-43.
5. Романовский Г.Б. К вопросу об административной ответственности за проживание гражданина России без регистрации / Г.Б. Романовский // Миграционное право. — 2009. — № 2. — С. 17-21.
6. Севрюгин М.А. Основные проблемы противодействия нелегальной миграции в России / М.А. Севрюгин // Административное право и процесс. — 2014. — № 6. — С. 75-77.
7. Степанов А.В. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации: понятие, содержание, направления противодействия / А.В. Степанов // Административное право и процесс. — 2013. — № 8. — С. 20-23.
8. Федеральная миграционная служба России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/174173/> (дата обращения: 07.11.2015 года).

### REFERENCES

1. Avanesova A.A. Problems of human rights observance at the administrative exclusion. *Migratsionnoe pravo = Migrational law*, 2013, no. 3, pp. 24-27 (In Russian).
2. Baranov A.P. Participation of executive authorities in fight and counteraction against illegal migration. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie = Government and local government*, 2009, no. 8, pp. 16-19. (In Russian).
3. Zholobov Ia.B. Administrative exclusion out of borders of the Russian Federation of foreign citizens and stateless persons: problems and ways of their solving. *Sud'ia = A judge*, 2015, no. 6, pp. 31-36. (In Russian).

4. Luk'ianov A.S. Administrative exclusion and deportation in system of administrative and legal methods of Russian migration policy. *Rossiiskaia iustitsiia = Russian justice*, 2009, no. 4, pp. 39-43. (In Russian).

5. Romanovskii G.B. Administrative responsibility for accommodation of the Russian citizen without registration. *Migracionnoe pravo = Migrational law*, 2009, no. 2, pp. 17-21. (In Russian.)

6. Sevriugin M.A. Main problems of counteraction of illegal migration in Russia. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*, 2014, no. 6, pp. 75-77. (In Russian).

7. Stepanov A.V. Illegal migration as threat of national security of the Russian Federation: concept, contents, directions of counteraction. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*, 2013, no. 8, pp. 20-23. (In Russian).

8. *Federal'naia migratsionnaia sluzhba Rossii* (Federal Migration Service of Russia). Available at: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/174173/> (accessed 07.11.2015).

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

Чернышёв Кирилл Игоревич — аспирант, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: kirillallblack@gmail.com.

#### **AUTHOR**

Chernyshev Kirill Igorevich — Postgraduate student, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: kirillallblack@gmail.com.

#### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Чернышёв К.И. Административное выдворение и депортация: юридическая природа и целевая направленность санкций /К.И. Чернышёв // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2015. — Т. 3, № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

#### **BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Chernyshev K. I. Administrative expulsion and deportation: legal nature and goals of sanctions. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2015, vol. 3, no. 4, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).