

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЫДВОРЕНИЕ» И «ДЕПОРТАЦИЯ»

М. В. Роговая, преподаватель кафедры конституционного и административного права Омского юридического института

По российскому законодательству административное выдворение следует разграничивать с близкой ему по своему содержанию правоограничительной мерой – депортацией. Сравнивая санкции административного законодательства государств-участников СНГ, отметим, что, например, по Кодексу Кыргызской Республики об административной ответственности вместо административного выдворения предусмотрено прекращение срока пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 40). В Кодексе об административных правонарушениях (далее – КоАП) Республики Беларусь выдворение именуется депортацией (ст. 6.11)¹. Более того, белорусский законодатель ставит знак равенства между депортацией и выдворением. Такой вывод напрашивается при анализе ст. 6.11 КоАП Беларуси: «Депортация – административное выдворение за пределы Республики Беларусь – применяется в отношении иностранного гражданина и лица без гражданства»².

В справочной литературе депортация – мера уголовного или административного наказания, означающая изгнание, высылку из государства³. Однако данное определение нельзя считать безупречным с юридической точки зрения. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁴ (далее – Закон об иностранцах) «депортация – принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) на территории Российской

Федерации». Закон об иностранцах устанавливает, что депортация применяется, если иностранный гражданин или лицо без гражданства не выехало за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока (3 или 15 дней) в следующих случаях:

1) если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращен в связи с тем, что изменились условия или перестали существовать обстоятельства, на основании которых разрешен въезд в Российскую Федерацию (3 дня);

2) если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы по основаниям, предусмотренным ст.ст. 7 и 9 Закона об иностранцах (15 дней).

Действующее российское законодательство не позволяет однозначно ответить на вопрос, являются ли эти меры принуждения разными либо они имеют одну юридическую природу. Проведенный анализ положений КоАП РФ и Закона об иностранцах позволяет сделать вывод о том, что по своему внешнему проявлению депортация имеет много общего с административным выдворением: в обоих случаях иностранный гражданин или лицо без гражданства высылается из страны. Но следует заметить, что эти меры административно-правового принуждения применяются по основаниям, предусмотренным КоАП РФ (применительно к административному выдворению), и по основаниям, предусмотренным Законом об иностранцах (применительно к депортации).

¹ См.: Максимов И. В. Система наказаний: понятие и признаки // Государство и право. – 2005. – № 4. – С. 22.

² Харьков В. Н. Меры административной ответственности в КоАП Российской Федерации и КоАП Республики Беларусь (сравнительный анализ) // Административное право и процесс. – 2005. – № 2. – С. 40.

³ См.: Словарь иностранных слов. – 17-е изд., испр. – М.: Рус, 1988. – С. 48.

⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

Таким образом, законодатель, отождествляя основные этапы осуществления и правовые последствия депортации и административного выдворения, сознательно не включил депортацию в перечень административных наказаний и рассматривает ее как меру административного предупреждения, применяемую исключительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства в случае возникновения оснований, предусмотренных ст. 31 Закона об иностранцах и ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁵.

Отсутствие ясности в использовании терминов «депортация» и «административное выдворение» породило различные мнения среди теоретиков и практиков. Некоторые ученые указывают на то, что следует отказаться от термина «депортация»⁶. Эту позицию одобряют 26 % респондентов из числа судей районных и мировых судов г. Омска, Санкт-Петербурга и сотрудников УФМС России по Омской и Ленинградской области. По их мнению, понятия «депортация» и «административное выдворение» следует употреблять как синонимы. В обоснование своей позиции они приводят в пример ст. 13 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» – «Выдворение (депортация) лица за пределы территории Российской Федерации»⁷. Кроме того, об их сходстве свидетельствует карательная направленность данных мер и общая цель – пресечение или предупреждение правонарушений, связанных с пребыванием (проживанием) иностранных граждан и лиц без гражданства. Наряду с этим их объединяет единая процедура «принудительного и контролируемого выезда за пределы Российской Федерации».

Другие авторы⁸ предлагают отказаться не только от понятия «депортация» как законная мера физического воздействия государства на правонарушителей – иностранных граждан и лиц без гражданства, но и от понятия «административное выдворение» как мера административного наказания. Такую позицию поддерживают 20 % опрошенных. В качестве меры административного наказания, по их мнению, следует использовать закрепленное в Конституции Россий-

ской Федерации понятие «высылка» (п. 1 ст. 61), а под депортацией понимать процедуру принудительного и контролируемого перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации. В этой связи они предлагают изложить ст. 3.10 КоАП РФ в следующей редакции: «Высылка иностранных граждан или лиц без гражданства осуществляется в порядке депортации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации»⁹. Полагаем целесообразно поддержать такую позицию. Это поможет разобраться в существующих противоречиях, возникших как в теории, так и на практике, по поводу соотношения понятий «административное выдворение» и «депортация». В результате понятие «депортация» приобретет окончательный, завершённый смысл обозначения процедуры принудительной «высылки», понимаемой в широком смысле в качестве синонима традиционно используемого термина «выдворение». Но, на наш взгляд, не стоит отказываться от понятия «выдворение» и заменять его «высылкой», ссылаясь на Конституцию Российской Федерации. Дело в том, что Конституция Российской Федерации употребляет понятие «высылка» не к иностранным гражданам и лицам без гражданства, а к гражданам Российской Федерации. С учетом приведенных соображений предлагается ч. 1 ст. 3.10 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «Административное выдворение иностранных граждан или лиц без гражданства осуществляется в порядке депортации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации» (схема 1).

Предлагаемые выводы подтверждаются мнением большинства опрошенных из числа судей районных и мировых судов г. Омска, Санкт-Петербурга и сотрудников УФМС России по Омской и Ленинградской области (54 %). Подобная норма позволит четко разграничить понятия «выдворение» и «депортация».

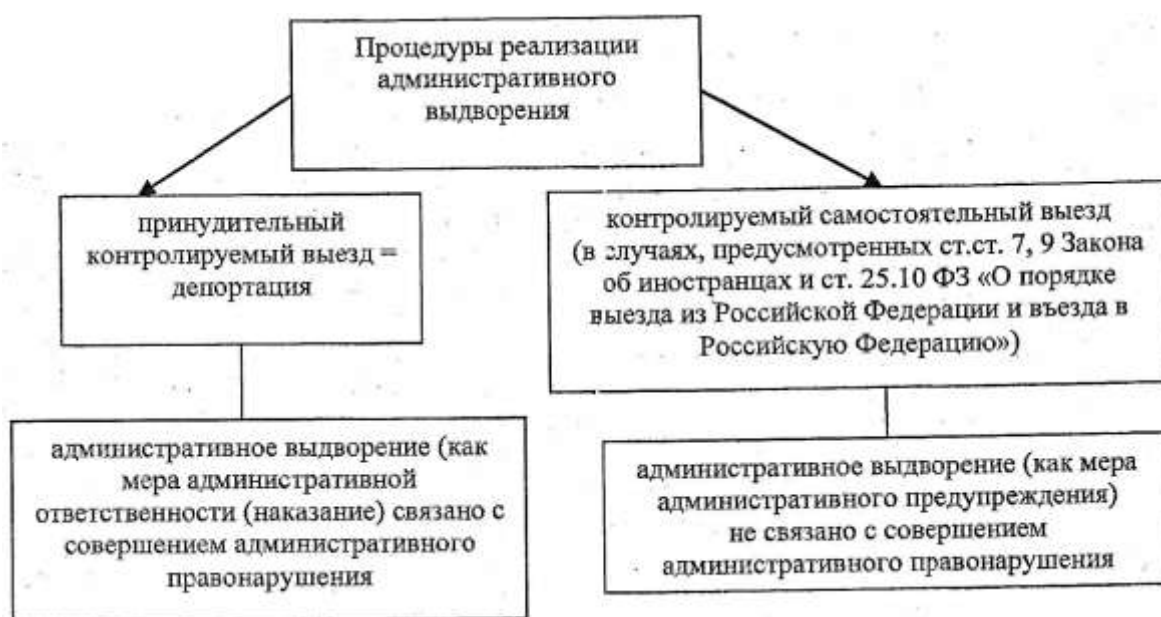
⁵ См.: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

⁶ См.: Дугенец А. С. Система административных наказаний в российском праве // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М., 2004. – С. 302; Полосин Н. В., Сандугей А. Н. О соотношении понятий «депортация» и «административное выдворение» // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: материалы международной научно-практической конференции. – Барнаул, 2003. – С. 158-159.

⁷ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

⁸ См.: Сандугей А. Н. Депортация: наказания или процедура // Административное право и процесс. – 2005. – № 1. – С. 34.

⁹ Сандугей А. Н. Указ. соч. – С. 34.



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИИ

Ю. В. Колыченко, аспирант кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России

В настоящее время проблема правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации приобретает особую актуальность. Это вызвано целым рядом факторов. Во-первых, необходимостью обеспечения общественного порядка и общественной безопасности Российской Федерации в целом. Во-вторых, Россия находится в условиях демографического кризиса, что требует привлечения трудовых ресурсов из других стран. В-третьих, благоприятные социально-экономические условия и выгодное геополитическое положение России способствуют увеличению численности иностранных граждан, прибывающих как из ближнего, так и дальнего зарубежья. В-четвертых, существует потребность радикального сокращения хаотичных миграционных потоков (особенно нелегальных), создающих социально-экономические проблемы.

В этой связи возникает необходимость создания полноценной и эффективной системы по противодействию незаконной миграции. Однако в этом направлении предстоит еще многое сделать. И в первую очередь это связано с формированием нормативной правовой базы.

Следует отметить, что в данном направлении законодателем сделаны важные шаги по регулированию миграционных процессов в России. Так, в 2006 г. произошло существенное обновление законодательства в сфере миграции. Приняты Федеральные законы «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹ и «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и

¹ См.: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 30. - Ст. 3285.