

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ЧАСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ МИГРАЦИОННЫХ ПРАВИЛ ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДДАНАМИ

Л. В. Шадрина

*Тюменский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России,
доцент кафедры административной деятельности
органов внутренних дел,
кандидат юридических наук*

Аннотация. В статье проведен правовой анализ законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь в области применения мер принуждения, таких как депортация и выдворение за пределы территории страны для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Ключевые слова: иностранный гражданин, миграция, депортация, выдворение за пределы территории страны, меры принуждения.

Abstract. The article provides a legal analysis of the legislation of Russia and the Republic of Belarus in the field of enforcement measures such as deportation and expulsion from the territory of the country for foreign citizens and stateless persons.

Keywords: foreign citizen, migration, deportation, expulsion from the territory of the country, coercive measures.

Миграционная политика государств — членов Содружества Независимых Государств направлена на формирование и развитие единых подходов в области миграционного законодательства.

В настоящее время идет активное развитие понятийной составляющей миграционного законодательства стран региона: вводятся новые термины, отражающие новые явления или новый подход к явлениям. Это касается, например, термина «циркулярная миграция», применяемого в законодательстве Республики Армения и ряде других государств и обозначающего временную, повторяющуюся миграцию. В современной трактовке данного термина акцент делается на возвращении, т. е. на «реэмиграции бывшего мигранта», его адаптации к жизни на родине в новых условиях [1, 106–107].

К одному из направлений миграционной политики Российской Федерации в области совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации отнесено совершенствование правовой основы

противодействия незаконной миграции, в том числе регулирование ответственности лиц за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации [2].

В целях защиты правопорядка, прав и свобод граждан Российской Федерации государство применяет к таким иностранным гражданам и лицам без гражданства комплекс мер принудительного характера, направленных на прекращение пребывания таких лиц на территории страны [3].

Общепринятыми мерами принуждения иностранных граждан, применяемыми в связи с нарушением ими миграционного законодательства, являются удаление из страны (депортация, выдворение, реадмиссия и др.). Они направлены на возвращение иностранных граждан и лиц без гражданства в государство гражданской принадлежности или постоянного проживания [4, с. 7].

Несмотря на схожесть правовых последствий этих мер по законодательству Российской Федерации, правовая основа у них различная: административное выдворение — это административное наказание, назначаемое по решению суда; депортация, осуществляемая административным органом во внесудебном порядке, и реадмиссия, реализуемая на основе международных соглашений о реадмиссии, относятся к мерам пресечения.

Возвращение иностранных граждан и лиц без гражданства в государство гражданской принадлежности или постоянного проживания как принудительная мера в различных формах присутствует как в странах Евросоюза и в странах государств — участников Содружества Независимых Государств, так и в других странах.

Во многих странах, в том числе Российской Федерации и Республике Беларусь, самостоятельно применяются все меры принуждения, предусматривающие высылку иностранных граждан, депортация, выдворение и реадмиссия (Китайская Народная Республика, Турецкая Республика, Индия, Федеративная Республика Германия, Франция, Республика Кипр).

В плане унификации указанных мер интересен законодательный опыт Республики Беларусь, который применяет несколько терминов: высылка, депортация, выдворение и передача иностранцев сопредельным государствам (глава 5 «Депортация, высылка, передача иностранцев сопредельным государствам» Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. № 105-З (далее — Закон об иностранцах в Республике Беларусь)) [5]. Однако закон дает определение только понятию «высылка из Республики Беларусь», под которым понимается выдворение иностранца за пределы Республики Беларусь в соответствии со ст. 1 Закона об иностранцах в Республике Беларусь. Высылка предусмотрена двух видов: путем добровольного выезда

и в принудительном порядке. Решение о высылке принимается органом внутренних дел или органом государственной безопасности.

Депортация как самостоятельная мера может применяться в случаях, определенных законодательными актами Республики Беларусь, и в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь (ст. 64 Закон об иностранцах Республики Беларусь).

Депортация является видом административного взыскания, предусмотренного ст. 6.11 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях. Под депортацией понимается административное выдворение за пределы Республики Беларусь иностранного гражданина и лица без гражданства. Депортация может применяться как в качестве основного, так и дополнительного административного взыскания (ст. 6.3 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях) [6]. Таким образом, общим термином для высылки и депортации по законодательству Республики Беларусь является термин «выдворение».

При этом высылка осуществляется в порядке, определяемом Законом об иностранцах в Республике Беларусь и постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 г. № 146 «О порядке высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь» [7], депортация — на основании Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 92-3 [8] и постановления Совета Министров Республики Беларусь от 15 марта 2007 г. № 333 «Об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства» [9].

Правовые последствия депортации и высылки отличаются по сроку запрета въезда в Республику Беларусь. Депортированному иностранцу въезд в Республику Беларусь может быть запрещен на срок от одного года до пяти лет. Высланному иностранцу въезд в Республику Беларусь может быть запрещен на срок от одного года до десяти лет.

В Российской Федерации общая терминология рассматриваемых мер не применяется, а правовые основания и сущность мер диаметрально противоположны. Административное выдворение является видом административного наказания, применяемого только по решению суда (ст. 3.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). 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 от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 115) [10]. Применяется депортация как правовое

последствие несоблюдения иностранным гражданином срока пребывания или проживания в Российской Федерации (ст. 31 ФЗ № 115, на основании решения уполномоченных должностных дел территориальных органов внутренних дел в соответствии с приказом МВД России от 24 апреля 2020 г. № 239 «Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами») [11].

Таким образом, сравнительный анализ российского и белорусского законодательств в части применения к иностранным гражданам и лицам без гражданства принудительных мер высылки в связи с нарушением ими правил пребывания показал, что предусмотренные одновременно три самостоятельные формы (административное выдворение, депортация и реадмиссия), несмотря на наличие общих признаков и правил применения, могут быть закреплены в законодательстве как самостоятельные принудительные меры, поскольку имеют разные правовые основы применения. На наш взгляд, их объединение в одну форму не требуется.

В то же время поскольку международные нормы содержат единые критерии необходимости их применения в демократическом обществе, полагаем, что общие требования к процедуре высылки иностранного гражданина должны быть сформулированы в конкретном нормативном правовом акте.

Так, ФЗ № 115 содержит главу VI «Ответственность за нарушение настоящего Федерального закона», однако она регламентирует лишь порядок административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации. Порядок осуществления реадмиссии регламентируется главой V.1 «Передача и прием иностранных граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии» ФЗ № 115.

Порядок депортации иностранных граждан определяется подзаконным нормативным актом. Полагаем, что порядок депортации также должен определяться ФЗ № 115, поскольку сама процедура связана с вторжением в основные конституционные права иностранцев.

При этом основания для применения депортации, в отличие от административного выдворения, которое как вид наказания предусмотрено только в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, закреплены в разных нормативных правовых актах ст. 31, 32.2 ФЗ № 115, ст. 25.10 ФЗ № 114, ст. 13 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах» [12]. А содержание выдворяемых иностранных граждан и при административном выдворении, и при депортации, и при реадмиссии предусмотрено в одном специальном учреждении (глава VI.1 «Содержание

иностранного гражданина в специальном учреждении» ФЗ № 115), что также объединяет эти принудительные меры с точки зрения механизма осуществления.

Такой подход также представляется нам избыточным, затрудняющим восприятие и применение одной процедуры. Полагаем, что единая правовая регламентация высылки иностранных граждан с территории Российской Федерации более целесообразна.

Таким образом, предлагаем провести унификацию форм возвращения иностранных граждан в едином нормативном правовом акте, а именно в действующем Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», определив, в частности, порядок и основания депортации иностранных граждан.

1. Воронина Н. А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ (историко-правовой анализ) : монография / Ин-т гос-ва и права РАН. М. : Издат. дом ГУУ, 2015. 303 с. [Вернуться к статье](#)

2. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы [Электронный ресурс] : Указ Президента Рос. Федерации, 31 окт. 2018 г., № 622. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

3. Сизов И. Ю. Отдельные аспекты административной ответственности за нарушения правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства // Административное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 1274–1276. [Вернуться к статье](#)

4. Применение мер принудительной высылки к иностранным гражданам в Российской Федерации и зарубежных странах: аналитический обзор / Г. Х. Хадисов [и др.]. М., 2020. [Вернуться к статье](#)

5. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 105-3. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

6. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 6 янв. 2021 г., № 91-3 : принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек. 2020 г. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

7. О порядке высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 3 февр. 2006 г., № 146. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

8. Процессуально-исполнительный Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 6 янв. 2021 г., № 92-3 : принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек. 2020 г. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

9. Об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ.

Беларусь : 15 марта 2007 г., № 333. Доступ из информ.-поисковой системы «ЭТАЛОН». [Вернуться к статье](#)

10. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 25 июля 2002 г., № 115-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

11. Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами : приказ М-ва внутр. дел Рос. Федерации, 24 апр. 2020 г., № 239. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

12. О беженцах : Федер. закон от 19 февр. 1993 г. № 4528-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1993. № 26. Ст. 2956. [Вернуться к статье](#)