

Номинация «Организация обеспечения установленного порядка деятельности судов Федеральной службой судебных приставов»
(1-е место)

Актуальные вопросы, связанные с препровождением иностранного гражданина или лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, до пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации¹

И.Р. ГУСАРОВ,

студент 2-го курса юридического факультета
Санкт-Петербургского института (филиала)
Всероссийского государственного университета юстиции

Научный руководитель:

старший преподаватель кафедры гражданского права
Санкт-Петербургского института (филиала)
Всероссийского государственного университета юстиции
Е.А. Костина

Введение

Происходящие в современном мире геополитические процессы, повлекшие обострение экономической и социальной ситуации в ряде регионов Восточной Европы и Азии, в последние годы делают Российскую Федерацию одним из наиболее привлекательных направлений для миграции, что обуславливает возникновение ряда проблем, заключающихся в прибытии на территорию государства большого количества мигрантов, зачастую обладающих низким уровнем правового сознания, отсутствием желания интегрироваться в российское общество и культуру.

В 2012 году Президент РФ утвердил Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее — Концепция), в которой отмечено, что действующее отечественное миграционное законодательство не соответствует текущим и будущим потребностям развития российского государства в сфере демогра-

фии, экономики, социальной защиты населения, не отображает интересы не только целых социальных групп, таких как работодатели, но и всего российского общества в целом². В этом документе сформулирована основная причина низкой эффективности системы управления миграционными процессами: по мнению авторов Концепции, это огромное количество нелегальных мигрантов на территории Российской Федерации.

Согласно официальным данным, опубликованным Министерством внутренних дел РФ, в 2016 году на территории России было зарегистрировано свыше 9 747 000 иностранных граждан, за тот же период более 60 000 иностранных граждан и лиц без гражданства было подвергнуто административному выдворению и депортации³. Однако на деле определить, сколько именно иностранных граждан и лиц без гражданства в конкретный момент времени находится на территории Российской Федерации, не-

¹ Работа публикуется с сокращениями.

² Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13.06.2012). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635> (дата обращения: 13.02.2017).

³ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2016 год. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550> (дата обращения: 31.01.2017).

возможно, поскольку для случаев нарушения установленных миграционных правил характерна высокая вариативность и непредсказуемость¹. Кроме того, значительное количество мигрантов въезжают в Россию на законных основаниях и действующего законодательства при этом не нарушают. Однако по истечении законного срока пребывания на территории Российской Федерации они не спешат покидать нашу страну, таким образом переходя в разряд незаконных мигрантов².

Это подтверждает актуальность проблемы обеспечения миграционной безопасности как непосредственной составляющей национальной безопасности Российской Федерации. Нельзя оставить без внимания и тот факт, что ежегодно органами внутренних дел регистрируется множество правонарушений, в том числе и административного характера, значительная доля которых совершается гражданами иностранных государств, проживающими на территории России. Согласно КоАП РФ³ одним из наиболее строгих видов наказания за совершенное административное правонарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства в сфере миграционного законодательства России является административное выдворение за пределы Российской Федерации. Данная мера обладает высокой эффективностью, способствует установлению порядка в миграционной сфере и носит профилактический характер в отношении совершения правонарушений иностранными гражданами и апатридами на территории России.

Несмотря на достаточно частое в последние годы применение такой меры административного принуждения, как выдворение за пределы Российской Федерации, некоторые моменты, связанные непосредственно с институтом выдворения, в частности процесс препровождения

иностранного гражданина или лица без гражданства до пункта пропуска через государственную границу РФ, в юридической научной литературе остаются малоизученными.

Все вышеизложенное свидетельствует об актуальности избранной тематики.

Целями исследования являются анализ основных теоретических аспектов института административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации и процедуры препровождения выдворяемых лиц до пункта пропуска через государственную границу РФ, теоретико-прикладной анализ проблем правового регулирования и практики реализации данных процедур, а также предложение путей совершенствования указанного института.

Методологической основой проведенного исследования послужили формально-юридический, формально-логический, системно-структурный и диалектико-материалистический методы.

Сущность административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации

Прежде чем приступить непосредственно к рассмотрению процесса препровождения иностранных граждан и лиц без гражданства, которым назначено административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, до пункта пропуска через государственную границу России, целесообразно уделить внимание самому институту административного выдворения, определить, насколько применение данного института в нашей стране соответствует общепризнанным нормам и принципам международного права, которые, в свою очередь, согласно Конституции РФ⁴, являются частью ее правовой системы.

¹ Аванесова А.А. Проблемы соблюдения прав человека при административном выдворении // Миграционное право. 2013. № 3. С. 24—27.

² См.: Чернышёв К.И. Административное выдворение и депортация: юридическая природа и целевая направленность санкций // Наука. Общество. Государство. 2015. № 4. С. 4

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.

В русском языке слово «выдворение» означает действие, направленное на принуждение кого-либо покинуть определенное место. В российском законодательстве под выдворением понимается вид административного наказания, предусмотренный КоАП РФ, который заключается в принудительном и контролируемом перемещении выдворяемых лиц через государственную границу РФ либо в контролируемом самостоятельном выезде этих лиц из России (ст. 3.10).

В международных документах можно встретить несколько иной термин, близкий по значению, — «высылка иностранных граждан»; его значение раскрыто в Международном пакте о гражданских и политических правах¹ (далее — Пакт). Статья 13 Пакта говорит о том, что иностранный гражданин, находящийся на законных основаниях на территории какого-либо государства, участвующего в Пакте, может быть выслан из него только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и, если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, имеет право на представление доводов против своей высылки, на пересмотр своего дела компетентной властью, лицом или лицами, специально назначенными компетентной властью, и на то, чтобы быть представленным для названной цели перед этой властью, лицом или лицами.

Учитывая, что административно-правовое принуждение заключается в применении уполномоченными субъектами исполнительной власти установленных в законодательстве принудительных мер по отношению к лицам вследствие совершения ими неправомерных действий, можно рассматривать административное выдворение в качестве меры административного принуждения².

Ряд правоведов считают возможным отнесение выдворения к группе мер ад-

министративного пресечения, объясняя свое мнение тем, что уполномоченные государственные органы применяют властные меры, направленные не только на пресечение совершаемого правонарушения, но и на превенцию возможных его последствий.

В ряде федеральных законов, включая КоАП РФ, содержится перечень оснований применения такой меры, как административное выдворение в отношении иностранных граждан, а также лиц без гражданства. К их числу относятся случаи:

- 1) нарушения трудового законодательства, в частности трудоустройство без патента или разрешения на работу;
- 2) несвоевременной постановки на регистрационный учет;
- 3) нарушения установленных правил пересечения государственной границы РФ, пребывания в России или транзитного проезда через ее территорию;
- 4) несоответствия заявленной и фактической цели посещения Российской Федерации;
- 5) отсутствия документов, подтверждающих право пребывания на территории России, либо их потери и несвоевременного восстановления;
- 6) невыезда из страны после окончания допустимого срока пребывания;
- 7) совершения административного правонарушения;
- 8) совершения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических и психотропных средств. В этой ситуации к преступнику применяется принудительное и контролируемое выдворение за пределы Российской Федерации в соответствии с международным договором или законодательством Российской Федерации³;
- 9) нарушения режима чрезвычайного положения лицами, не проживающими на определенных территориях⁴.

¹ Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966 // Сборник международных договоров ООН. Т. 999. Ст. 13.

² Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов. — М.: Норма, 2000. С. 441.

³ О наркотических средствах и психотропных веществах: федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

⁴ О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

Анализируя перечисленные основания для выдворения, можно прийти к выводу, что данная мера в зависимости от основания может проявляться как в форме административной ответственности, так и в качестве меры пресечения либо являться административно-предупредительной.

Административное выдворение осуществляется в следующем порядке: по факту совершения иностранным гражданином (лицом без гражданства) правонарушения уполномоченное лицо составляет протокол, который передается в суд; суд выносит решение о применении данной меры административного принуждения. В случае если правонарушение было совершено при пересечении государственной границы РФ, решение о выдворении правонарушителя выносится уполномоченными на то должностными лицами.

По общему правилу, административное выдворение осуществляется за счет средств самого выдворяемого иностранного гражданина или за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого он является¹. Однако принудительное и контролируемое выдворение проводится за счет средств федерального бюджета. Вполне очевидно, что это затратный для государства процесс; учитывая возросшее в последние годы количество принудительных выдворений, нарушение миграционного законодательства наносит ощутимый ущерб федеральному бюджету. Для справки: лишь за первый месяц 2017 года в Санкт-Петербурге по решению суда было выдворено за пределы Российской Федерации более 60 нарушителей миграционного законодательства².

Действия, предшествующие процедуре препровождения иностранных граждан и лиц без гражданства до пункта пропуска через государственную границу РФ

Процесс принудительного и контролируемого выдворения начинается с вынесения судьей постановления по делу об административном правонарушении, в котором в качестве административного наказания нарушителю назначено принудительное выдворение за пределы страны.

Заверенная в установленном порядке копия постановления поступает на исполнение в структурные подразделения территориальных органов Федеральной службы судебных приставов. Таким образом, именно ФССП России принадлежит приоритетная роль в обеспечении выдворения³, поскольку этот орган призван обеспечивать исполнение судебных актов⁴.

В частности, после вступления в законную силу решения судьи о выдворении правонарушителя из Российской Федерации оно подлежит принудительному исполнению по истечении сроков, указанных в ст. 31.1 КоАП РФ. В связи с тем что возбуждение исполнительного производства до истечения срока на обжалование постановления судьи о выдворении из Российской Федерации не допускается, особенно внимательно следует относиться к наличию в постановлении даты его вступления в силу.

Судебный пристав-исполнитель возбуждает исполнительное производство, о чем выносит соответствующее постановление, копии которого направляет выдворяемому лицу, в Министерство юстиции РФ, Министерство иностранных дел РФ, в структурное подразделение территориального органа Управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

² Управление Федеральной службы судебных приставов по Санкт-Петербургу. URL: <http://r78.fssprus.ru/news/document24439696/> (дата обращения: 02.02.2017).

³ Ефремова О.Н., Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» / под ред. А.Е. Епифанова, В.М. Абдрашитова // Доступ из СПС «Гарант».

⁴ В соответствии с Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» (СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4111) ФССП России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов и актов других органов. ФССП России обеспечивает осуществление исполнительного производства по принудительному исполнению судебных актов и актов других органов.

РФ, передавшего материалы дела об административном правонарушении в суд, а также непосредственно в судебный орган, который принял решение о назначении правонарушителю меры административной ответственности в качестве принудительного выдворения.

После вынесения постановления о принудительном административном выдворении начальник отдела территориального органа ФССП России — старший судебный пристав приступает к формированию группы судебных приставов по ОУПДС для осуществления приема и препровождения правонарушителя из суда в специальное учреждение для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, которым назначено административное наказание в виде принудительного выдворения¹. В городе Санкт-Петербурге и Ленинградской области, например, таким учреждением является Санкт-Петербургское ГКУ «Специальное учреждение по содержанию иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы территории Российской Федерации».

Количество участников группы рассчитывается исходя из количества препровождаемых лиц: два судебных пристава на одно лицо, три — на два лица и т. д. Иными словами, состав группы увеличивается на одного судебного пристава с каждым последующим лицом, подлежащим выдворению.

Если лицо, в отношении которого применяются меры административной ответственности, не было подвергнуто личному досмотру, то при наличии у судебных приставов причин полагать, что это лицо может иметь при себе оружие, взрывчатые вещества, боеприпасы, наркотические, психотропные и иные запрещенные вещества или представляющие угрозу предметы, старший группы судебных

приставов вправе организовать в помещении суда личный досмотр с участием понятых². При необходимости оказания правонарушителю квалифицированной медицинской помощи старший группы вызывает бригаду скорой помощи. При госпитализации выдворяемого лица старшему группы необходимо составить рапорт о невозможности исполнения постановления суда, копии которого направляются судье, вынесшему постановление, и старшему судебному приставу структурного подразделения УФССП России.

Препровождение выдворяемых лиц осуществляется судебными приставами по ОУПДС с использованием служебного автомобильного транспорта. На протяжении всего процесса препровождения приставы тщательно контролируют действия выдворяемых лиц. При обнаружении попыток препровождаемых лиц к самовольному уходу или приготовления к нему, а также в случае уклонения от исполнения постановления суда судебные приставы вправе принимать меры вплоть до использования физической силы, а при оказании сопротивления — специальных средств и огнестрельного оружия на основании Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах»³.

Законодательством предусмотрены случаи, когда осуществление действий по выдворению правонарушителя невозможно: 1) в отношении него расследуется уголовное дело; 2) он подает ходатайство о признании беженцем на территории Российской Федерации. В указанных случаях судебный пристав обращается в суд с заявлением о разъяснении способа и порядка исполнения постановления о принудительном выдворении.

Судебный пристав-исполнитель объявляет в розыск выдворяемое лицо на основании ч. 3 ст. 65 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁴, если информация о

¹ Настольная книга судебного пристава-исполнителя: учеб.-практ. пособие / под ред. В.А. Гуреева. — М.: Статут, 2011.

² Тюфин В.А. Меры административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Современное право. 2003. № 6. С. 2—5.

³ О судебных приставах: федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Об исполнительном производстве: федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

местонахождении данного лица отсутствует.

Обязательной является проверка документов у выдворяемых лиц. При наличии у них всех необходимых документов, находящихся в надлежащем состоянии, судебный пристав приобретает на их имя билеты, после чего направляет их и постановление об их выдворении в аэропорт для дальнейшей передачи сотрудникам Пограничной службы ФСБ России.

В случае отсутствия у выдворяемого лица документов, необходимых для выполнения процедуры административного выдворения, или при нахождении этих документов в ненадлежащем состоянии судебный пристав направляет запрос в территориальный орган Управления по вопросам миграции МВД России, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции¹. Территориальный орган Управления по вопросам миграции МВД России приступает к процедуре оформления в дипломатическом представительстве или консульском учреждении государства гражданской принадлежности или постоянного проживания выдворяемого лица свидетельства о его возвращении в соответствующее государство. Обычно такое свидетельство оформляется в течение одного месяца.

Еще одна проблема, с которой могут столкнуться судебные приставы в процессе принудительного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства, — отсутствие сведений о государстве гражданской принадлежности или месте проживания выдворяемого лица. В ситуации, когда определить государство преимущественного проживания выдворяемого лица не удастся, территориальный орган Управления по вопросам миграции МВД России по согласованию с Министерством иностранных дел РФ принимает меры по определению государства, в которое выдворяемое лицо будет направлено из Российской Федерации.

Процесс препровождения иностранных граждан и лиц без гражданства, ко-

торым назначено административное наказание в виде принудительного контролируемого выдворения

Перед началом процедуры препровождения выдворяемых лиц до пункта пропуска через государственную границу старший судебный пристав проводит инструктаж судебных приставов по ОУПДС, которые были определены в группу для препровождения иностранных граждан и лиц без гражданства. Старший судебный пристав выдает старшему группы паспорта выдворяемых лиц, а также иные документы, необходимые для пересечения государственной границы РФ, постановления об их препровождении, копии постановления судьи, форму акта приема-передачи выдворяемых лиц сотрудникам Пограничной службы ФСБ России на пункте пропуска и журнал учета иностранных граждан и лиц без гражданства, которые были переданы из специального учреждения.

По прибытии в специальное учреждение для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства судебные приставы принимают выдворяемых лиц у уполномоченного этого учреждения и передают ему один экземпляр постановления о препровождении выдворяемых лиц. После передачи выдворяемых лиц в распоряжение группы судебных приставов по ОУПДС в журнале учета иностранных граждан и лиц без гражданства, переданных из специального учреждения, уполномоченным этого учреждения ставится соответствующая отметка.

Перед отправлением на пункт пропуска через государственную границу РФ старший группы судебных приставов по ОУПДС проводит инструктаж выдворяемых лиц, разъясняя им правила должного поведения в пути следования и в местах пребывания; объясняет необходимость выполнения действий по соблюдению установленного порядка в ходе выдворения лица за пределы Российской Федерации; предупреждает о недопустимости совершения противоправных действий, угрожающих здоровью и жизни окружающих, нанесения вреда имуществу, нарушения

¹ Шестакова Е. Административное выдворение // Трудовое право. 2011. № 4. С. 85—90.

этических норм в местах пребывания (употребление алкоголя и наркотических веществ), оскорбления чести и достоинства должностных лиц и т. п.

В ходе препровождения старший группы судебных приставов по ОУПДС должен осуществлять контроль за безопасностью группы и препровождаемых лиц, непрерывно находиться в составе группы, не допускать отклонений от маршрута следования, не вступать без необходимости в личные переговоры с препровождаемыми лицами. Судебным приставам по ОУПДС также запрещено вступать в личные разговоры с препровождаемыми лицами и принимать у них или передавать им любые предметы.

При наличии оснований полагать, что существует реальная угроза жизни или здоровью препровождаемых лиц либо попытки их насильственного освобождения, старший судебный пристав направляет письменное обращение к руководителю территориального органа ФССП России, которое содержит ходатайство о выделении вооруженных судебных приставов из группы быстрого реагирования специализированного отдела оперативного дежурства или организации взаимодействия с органами внутренних дел при препровождении выдворяемых лиц в пути следования¹.

Старший группы судебных приставов по ОУПДС согласовывает место встречи и порядок связи с дежурным контрольно-пропускного пункта Пограничной службы ФСБ России не менее чем за 5 часов до отправления транспортного средства, на котором выдворяемые лица пересекут государственную границу России.

Как было отмечено выше, до пункта пропуска выдворяемые лица обычно следуют на служебном автомобильном транспорте ФССП России. Однако зачастую пункт пропуска находится в другом субъекте Российской Федерации и возможность добраться до него на служебном ав-

томобильном транспорте отсутствует или затруднена. В таком случае руководитель территориального органа ФССП России с помощью факсимильной связи направляет заявку на выделение служебного автомобильного транспорта для встречи и передвижения к пункту пропуска в территориальный орган ФССП России в субъекте, в котором находится пункт пропуска через государственную границу².

По прибытии в аэропорт, на железнодорожный или автобусный вокзал либо в речной или морской порт, в котором расположен пункт пропуска, старший группы судебных приставов не менее чем за 3,5 часа до отбытия транспорта обеспечивает прохождение препровождаемыми лицами пункта досмотра личных вещей, ручной клади, проверки документов. При необходимости не менее чем за 2 часа до отбытия транспорта старший группы судебных приставов производит оформление билетов выдворяемых лиц и препровождает их на пункт таможенного досмотра. Не менее чем за 1,5 часа до отбытия транспорта старший группы судебных приставов разделяет ее на две подгруппы: первая подгруппа обеспечивает прохождение выдворяемыми лицами таможенного контроля и передает их второй подгруппе, которая препровождает их до контрольно-пропускного пункта пограничного контроля и передает в распоряжение сотрудников Пограничной службы ФСБ России, после чего старший группы судебных приставов по ОУПДС совместно с дежурным пункта пропуска составляет акт о передаче пограничным органам выдворяемых лиц.

Если выдворение осуществляется воздушным транспортом, возникает необходимость в препровождении выдворяемых лиц до борта самолета. В таком случае после разделения группы судебных приставов на две подгруппы первая подгруппа проходит через служебный пост и осуществляет прием выдворяемых лиц за

¹ Полякова Н.В. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации как мера административно-правового принуждения: особенности доктрины и действующего законодательства // Вестник ВГУ. 2008. № 2. С. 270—275.

² См.: Куракин А.В. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства // Юрист. 2000. № 9. С. 47—52.

линией таможенного контроля. Вторая подгруппа организует прохождение выдворяемыми лицами таможенного контроля и передает их первой подгруппе. Затем уже вторая подгруппа проходит через служебный пост и направляется к линии пограничного контроля. После этой процедуры старший группы обеспечивает прохождение выдворяемыми лицами регистрации на соответствующей стойке.

За час до отбытия старший группы судебных приставов по ОУПДС представляет документы выдворяемых лиц дежурному пункту пропуска и получает разовые пропуска для судебных приставов. Получив пропуска, вторая подгруппа проходит служебный пост и осуществляет прием препровождаемых лиц за линией пограничного контроля. Первая подгруппа контролирует прохождение выдворяемыми лицами пограничного контроля и передает их второй подгруппе. После завершения процедуры прохождения пограничного контроля выдворяемыми лицами первая подгруппа судебных приставов направляется назад, к пункту выдачи пропусков, и ожидает старшего группы и вторую подгруппу. Вторая подгруппа обеспечивает прохождение выдворяемыми лицами контроля службой авиационной безопасности примерно за 40 минут до отправления самолета.

До выхода на посадку на борт самолета старший группы судебных приставов передает документы выдворяемому лицу, а если того требует ситуация, то члену экипажа самолета либо сотруднику службы авиационной безопасности, и контролирует посадку выдворяемого лица на борт самолета. После его посадки в самолет старший группы судебных приставов составляет с дежурным пунктом пропуска двусторонний акт приема-передачи иностранного гражданина или лица без гражданства пограничным органам. Группа судебных приставов не покидает аэропорт до отправления самолета.

По окончании процедуры выдворения старший группы судебных приставов по ОУПДС докладывает старшему судебно-

му приставу о проведенном принудительном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства с приложением двустороннего акта приема-передачи этого гражданина, копий билетов и посадочных талонов выдворенного лица, иных документов, журнала учета иностранных граждан и лиц без гражданства, переданных из специального учреждения¹.

Двусторонний акт приема-передачи иностранного гражданина или лица без гражданства пограничным органам оформляется в срок не позднее одного рабочего дня старшим судебным приставом и передается судебному приставу-исполнителю, который вынес постановление о препровождении иностранного гражданина или лица без гражданства. Срок отсчитывается со дня возвращения судебного пристава по ОУПДС в территориальное подразделение судебных приставов.

После поступления из пограничных органов к судебному приставу-исполнителю акта о пересечении иностранным гражданином или лицом без гражданства пункта пропуска может быть вынесено постановление об окончании исполнительного производства (п. 1 ч. 1 ст. 47 Закона об исполнительном производстве).

Вместе с тем должностные лица Пограничной службы ФСБ России вправе отказать в приеме иностранного гражданина или лица без гражданства при наличии соответствующих оснований, к которым, например, относятся отсутствие необходимых для пересечения границы документов, предоставление поддельных документов, удостоверяющих личность выдворяемого лица. В таком случае старший группы судебных приставов по ОУПДС направляется с выдворяемым лицом обратно в специальное учреждение, где это лицо ранее содержалось. Выдворяемое лицо повторно помещается в специальное учреждение на основании постановления судьи о принудительном выдворении и обращения руководителя

¹ Степенко В.Е., Степенко А.В., Чернова О.А. Меры административного принуждения, применяемые к нарушителям специального правового режима пребывания в Российской Федерации // Миграционное право. 2007. № 4. С. 32—37.

территориального органа ФССП России на имя руководителя специального учреждения с просьбой об оказании содействия во временном помещении иностранного гражданина в специальное учреждение с объяснением причин его возврата.

После повторного помещения выдворяемого лица в специальное учреждение старший группы судебных приставов по ОУПДС докладывает старшему судебному приставу о неисполнении постановления о препровождении этого лица до пункта пропуска через государственную границу РФ и передает ему документы выдворяемого лица: паспорт; документы, необходимые для выезда; копии постановления судьи, постановления о препровождении; двусторонний акт приема-передачи выдворяемого лица сотрудникам Пограничной службы ФСБ России на пункте пропуска через государственную границу РФ; журнал учета иностранных граждан и лиц без гражданства, переданных из специального учреждения.

В процессе препровождения иностранных граждан и лиц без гражданства, которым назначена мера административного наказания в виде принудительного и контролируемого выдворения за пределы России, до пункта пропуска через государственную границу могут возникать различные нештатные ситуации, препятствующие данному процессу, а именно:

- побег выдворяемого лица;
- нападение выдворяемого лица на участников группы судебных приставов по ОУПДС или иных лиц;
- отказ уполномоченного специальному учреждения или должностных лиц Пограничной службы ФСБ России принять выдворяемое лицо;
- отказ транспортной организации, осуществляющей международные пассажирские перевозки, в транспортировке выдворяемых лиц при наличии у них всех необходимых для этого документов, включая билеты;
- госпитализация выдворяемого лица и др.

В ситуациях, препятствующих осуществлению процедуры препровождения выдворяемого лица до пункта пропуска

через государственную границу РФ, старший группы судебных приставов по ОУПДС докладывает старшему судебному приставу и дежурному по Управлению территориального органа ФССП России об этих препятствиях.

Заключение

В условиях, когда существенным источником увеличения численности населения России является миграция, а экономика отдельных регионов зависима от иностранной рабочей силы, нелегальная миграция и правонарушения, совершаемые иностранными гражданами и лицами без гражданства, образуют серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Поскольку иностранные граждане и апатриды обладают на территории России правовым статусом, отличным от такового у российских граждан, в системе административного законодательства предусмотрен ряд специальных мер, применяемых к таким лицам, совершившим правонарушения на территории Российской Федерации.

Как показывает практика, одной из наиболее эффективных мер пресечения повторных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства, уже нарушавшими административное, миграционное или трудовое законодательство, является их возвращение в государство их гражданской принадлежности или постоянного проживания.

Исходя из проведенного анализа сущности и правовой природы такой меры наказания за нарушение российского законодательства в сфере миграции, как административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что целью данной меры является не только наказание иностранных лиц и апатридов, совершивших правонарушение, но и пресечение и предупреждение возможных правонарушений в будущем, что способствует установлению миграционного правопорядка в нашей стране.

Характеризуя административное выдворение как меру воздействия на право-

нарушителя, необходимо отметить, что оно является одной из мер государственного принуждения, закрепленных в КоАП РФ. Эта мера применяется по решению суда по отношению к иностранным гражданам и апатридам, нарушившим российское законодательство. Полномочия по осуществлению решения суда о назначении иностранному гражданину или лицу без гражданства меры административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации возложены на ФССП России. Анализ процедурных вопросов принудительного и контролируемого выдворения иностранного правонарушителя свидетельствует о том, что в этом процессе задействованы и другие органы исполнительной власти (МВД России, МИД России, ФСБ России). Их взаимодействие прекрасно иллюстрирует такой основополагающий принцип деятельности органов государственной власти, как принцип координации и субординации.

Реализация возложенных на ФССП России полномочий по принудительному административному выдворению правонарушителей — иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации осуществляется за счет средств федерального бюджета. При этом число правонарушений, совершаемых иностранными гражданами — нелегальными мигрантами, довольно значительно. Таким образом, процедура их выдворения за пределы страны является достаточно затратной для федерального бюджета, поскольку включает в себя расходы на судопроизводство, содержание правонарушителей в специальных учреждениях, препровождение выдворяемых сотрудниками ФССП России до пункта пропуска через государственную границу РФ, приобретение билетов на транспорт для проезда в государство их гражданской принадлежности или предполагаемого проживания.

Процедура препровождения выдворяемых за пределы государства лиц довольно отлажена и не слишком бюрократизирована. Центральную роль в этой процедуре играет ФССП России, служащие которой осуществляют прием иностранных

граждан и лиц без гражданства, которым суд назначил административное наказание в виде принудительного и контролируемого выдворения за пределы России, из специального учреждения для их временного содержания. После проверки необходимых для процедуры выдворения документов и оформления билетов на транспортное средство, на котором выдворяемые покинут Российскую Федерацию и направятся в государство их гражданской принадлежности или предполагаемого проживания, группа судебных приставов по ОУПДС доставляет выдворяемых лиц до пункта пропуска через государственную границу РФ, осуществляет процедуру прохождения выдворяемыми лицами пограничного контроля и передает их сотрудникам Пограничной службы ФСБ России.

Следует констатировать, что действующее законодательство довольно четко регламентирует указанную процедуру, наделяя судебных приставов определенными правами. Разработана модель должного поведения членов группы судебных приставов по ОУПДС и выдворяемого лица, которая предоставляет достаточно прав судебным приставам для необходимого контроля ситуации в случае чрезвычайных происшествий. Определенным набором прав обладает и выдворяемое лицо, которому гарантировано гуманное отношение при условии соблюдения им установленного порядка препровождения к месту назначения.

Полагаем, можно признать административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации и процедуру препровождения выдворяемых лиц до пункта пропуска через государственную границу РФ крайне эффективной мерой поддержания правопорядка в сразу нескольких сферах: миграционной, трудовой и административной.

Это и серьезный инструмент миграционной политики в целом. Однако при современных объемах миграции в России и количестве совершаемых мигрантами правонарушений процедура препровождения выдворяемых лиц до пункта пропуска через государственную границу РФ

имеет серьезный недостаток: она весьма затратна.

В этой связи представляется целесообразным принятие мер, направленных на удешевление процедуры препровождения выдворяемых лиц до пункта пропуска через государственную границу РФ.

Во-первых, предлагается ужесточить пограничный контроль вплоть до введения визового режима с отдельными наименее социально и экономически стабильными государствами, граничащими с Российской Федерацией, что в перспективе должно уменьшить поток нелегальных мигрантов в страну. Такая потребность вытекает из необходимости проведения Россией внешней политики, руководствуясь в первую очередь интересами национальной безопасности.

Во-вторых, позитивный результат может быть достигнут посредством создания единой федеральной базы данных об

иностранцев (лица без гражданства), находящихся в Российской Федерации, с наличием в ней биометрических персональных данных. Эта база данных должна быть доступна для всех правоохранительных органов, задействованных в осуществлении миграционной политики Российской Федерации. Данная мера призвана значительно ускорить процесс идентификации иностранцев и апатридов в случае отсутствия у них документов, подтверждающих личность.

Наконец, в-третьих, необходимо совершенствование судебной процедуры, в частности, упрощение судопроизводства и сокращение сроков вступления постановлений суда по делам о нарушении законодательства в сфере миграции в силу, что должно уменьшить срок пребывания выдворяемых лиц в специальных учреждениях, а следовательно, снизить затраты на их содержание.