

УДК 342.9 **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ НЕСОВЕРШЕНСТВА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О МИГРАЦИОННОМ КОНТРОЛЕ, В ТОМ ЧИСЛЕ В ОБЛАСТИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЫДВОРЕНИЯ, И ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ПО ЕГО УЛУЧШЕНИЮ**

© 2024 **А.В. Степанов**

Пермский институт Федеральной службы исполнения наказаний

Статья посвящена практическим проблемам осуществления контроля за исполнением административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Выявлены правовые пробелы, заключающиеся в отсутствии нормативного документа, устанавливающего порядок осуществления такого контроля за самостоятельным выездом иностранцев, и межведомственного документа, содержащего алгоритм (процедуру) осуществления указанного контроля.

Ключевые слова: миграционный контроль, административное выдворение, иностранные граждане, лица без гражданства, самостоятельный выезд.



А.В. Степанов

*Заместитель начальника по учебной работе
Пермского института
Федеральной службы исполнения наказаний,
кандидат юридических наук, доцент*

Важнейшим направлением обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации является федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, который, по мнению автора статьи, можно именовать миграционным контролем¹.

Министерство внутренних дел Российской Федерации, являясь основным субъектом обеспечения миграционной безопасности, в лице подразделений по вопросам миграции, осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции².

Одним из проблемных направлений в указанной сфере выступает контроль за исполнением административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства.

В соответствии с законодательством данный вид наказания может осуществляться как в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, так и **в контролируемом самостоятельном их выезде из Российской Федерации** в течение пяти дней после вступления в силу постановления судьи (ч. 6 ст. 32.10 КоАП РФ)³.

Так, например, в Пермском крае суды назначают наказание в виде самостоятельного выезда из России более чем в половине случаев. А точнее – в пределах от 55 до 65%⁴. При этом процент исполнения постановлений судов, согласно статистике, нередко не дотягивает до 40, что говорит о безусловной актуальности данного вопроса⁵. Так, например, по состоянию на 15 июня 2023 года процент неисполненных постановлений по Пермскому краю составляет без малого 52%⁶.

Согласно пп. 51 п. 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации⁷ и части 7 статьи 32.10 КоАП РФ обязанность по осуществлению контроля за исполнением постановлений об административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации возлагается на органы внутренних дел МВД России, в том числе подразделения по вопросам миграции.

В рамках существующих правовых и организационных возможностей компетентными органами принимаются меры по установлению местонахождения таких лиц после истечения срока, предусмотренного на исполнение решения (осуществляются проверки по имеющимся

адресам предыдущего пребывания иностранцев; проводится работа с родственниками, сведения о которых отбираются при составлении протоколов об административных правонарушениях; в информационные ресурсы направляются сигнальные сообщения (все доставляемые в органы внутренних дел иностранные граждане проверяются на предмет наличия таких сведений); ориентируются наружные службы полиции; еженедельно осуществляется мониторинг информационных ресурсов, позволяющих установить обстоятельства пересечения границы РФ на выезд и другие).

Тем не менее все перечисленные меры, по мнению сотрудников подразделений по вопросам миграции, являются не только трудозатратными, но и довольно малоэффективными, так как не позволяют комплексно задействовать весь возможный потенциал государственного аппарата.

В этой ситуации доходит до того, что органы внутренних дел вынуждены официально обращаться в республиканские, краевые, областные суды общей юрисдикции с ходатайствами о назначении судами административного выдворения с помещением иностранцев в центры временного содержания в случаях приобщения к материалам дел об административных правонарушениях соответствующих ходатайств территориальных органов внутренних дел на районном уровне.

Известное высказывание Карла Маркса о том, что «практика – критерий истины», как нельзя лучше характеризует создающуюся сложную ситуацию, при которой одной из проблем реализации судебных решений является невозможность в рамках существующего миграционного контроля установления фактического местонахождения таких иностранцев, в том числе ввиду существующего **правового пробела в виде отсутствия нормативного документа, устанавливающего порядок осуществления такого контроля за самостоятельным выездом иностранцев** и последующих поисковых мероприятий с целью установления нахождения таких лиц, что невольно наводит на мысль о целесообразности **разработки и принятия межведомственного документа, содержащего алгоритм (процедуру) осуществления указанного контроля.**

Кроме чисто правового аспекта данной проблемы, есть и **проблема недостаточного внедрения инновационных технологий в деятельность контрольных органов.** Ведь вряд ли кто-то будет спорить с тем, что в современ-

ном мире обеспечение всех видов национальной безопасности, в том числе и в сфере миграции, не может обойтись без применения достижений научно-технического прогресса.

Целям поиска и обнаружения лиц, уклоняющихся от выезда из Российской Федерации, например, может служить использование возможностей искусственного интеллекта в виде продуктов отечественных ИТ-компаний, занимающихся разработкой и производством нейросетей, то есть платформ, построенных на базе искусственного интеллекта и биометрической идентификации, мультиобъектной видеоаналитики для распознавания лиц и силуэтов людей, автомобилей и номерных знаков.

Как минимум об одной из таких компаний, созданной в 2015 году и являющейся мировым лидером в области решений для видеоаналитики, на сайтах средств массовой информации Forbes, The Telegraph, The Washington Post, Le Figaro и, в частности, российского «РБК ЛАЙФ» 02 июня 2023 года была опубликована статья, демонстрирующая впечатляющие возможности по поиску потерявшихся...⁸.

Резюмируя, следует отметить, что решение имеющейся проблемы позволит существенно увеличить эффективность реализации данной принудительной меры, что улучшит состояние миграционной безопасности.

Еще одной проблемой, связанной с обеспечением миграционной безопасности, выступает **качество владения мигрантами русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации.**

В соответствии со статьей 15.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁹ иностранный гражданин в целях получения разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента обязан подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, в том числе сертификатом о владении всем вышеперечисленным на уровне, соответствующем цели нахождения в России.

Вышеуказанный сертификат выдается на территории Российской Федерации либо за ее пределами организациями, осуществляющими образовательную деятельность, включенными в утвержденный Министерством науки и высшего образования Российской Федерации соответствующий перечень организаций, осуществляющих образовательную деятельность, проводящих экзамен по русскому языку как ино-

странному, истории России и основам законодательства Российской Федерации, иностранным гражданам, сдавшим указанный экзамен. В настоящее время в данный перечень включено 14 государственных образовательных организаций, в числе которых 12 университетов, один институт и одна организация дополнительного профессионального образования¹⁰.

Правительством Российской Федерации в мае 2021 года было утверждено Положение¹¹, в соответствии с которым экзамен по русскому языку как иностранному проводится в устной и письменной формах (а для иностранцев, претендующих на получение разрешения на работу или патента, – только в письменной форме), экзамен по истории России и основам законодательства Российской Федерации – в письменной форме (в виде тестирования), в том числе с использованием компьютерных и дистанционных технологий.

При этом подразделениями по вопросам миграции систематически выявляются факты предоставления сертификатов иностранными гражданами, которые фактически не владеют ни устной, ни письменной русской речью и не могут самостоятельно общаться на русском языке, соответственно, не могут на практике продемонстрировать знания в области российской истории и права. Нужно ли говорить о том, что такой иностранец вряд ли способен полноценно без посторонней помощи использовать свои права и свободы, исполнять обязанности и соблюдать запреты, установленные законодательством Российской Федерации, то есть интегрироваться в общественные отношения, происходящие в нашей стране. А все их активное общение ограничивается только представителями своих национальных диаспор.

А ведь немалое число этих иностранцев в дальнейшем претендуют на получение гражданства Российской Федерации. Но от факта обладания российским паспортом уровень владения русским языком у них выше не становится. Так, один из последних примеров. По сведениям ряда ведущих телеграм-каналов (Readovka, PUTIN TG TEAM, «Русские Грамоты», «Старше Эдды», «RT на русском» и др.), выходец из одной из стран Средней Азии, имеющий гражданство Российской Федерации, 04 июля 2023 года совершил умышленное убийство 21-летней девушки в Самаре и хищение ее автомобиля. К чести органов полиции, подозреваемый был задержан «по горячим следам». И уже в качестве обвиняемого по решению суда заключен под стражу сроком на два месяца.

И, что характерно...ему в суде потребовался переводчик, поскольку, как оказалось, русским языком он НЕ владеет... Комментарии, как говорится, излишни.

По мнению правоприменителей, одной из основных причин происходящего является потенциальное и фактическое снижение контроля за качеством подготовки иностранцев вследствие использования дистанционных технологий.

В этой связи возникает вопрос эффективности их применения и целесообразности перехода к личному собеседованию, проводимому региональной комиссией, в состав которой, наряду с различными специалистами, можно было бы включать представителей образовательных организаций, реализующих образовательные программы высшего образования по направлениям подготовки «Филология» и (или) «Лингвистика» или дополнительного профессионального образования соответствующего профиля.

Напрашивается и другое предложение, направленное на нормативное установление оснований и порядка признания недействительным сертификата о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации, в том числе в связи с фактическим невладением иностранным гражданином русским языком.

Реализация предложенных мер с большой долей вероятности позволит усилить контроль как за работой организаций, проводящих экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства РФ, так и за качеством подготовки самих испытуемых, что, в конечном счете, снизит проблему нахождения на территории нашей страны лиц, не способных к адекватному общению с коренным населением.

В заключение своего доклада хочу сказать, что последние события, происходящие во Франции¹² с ее либеральной миграционной политикой в виде так называемого «пряника» для мигрантов, заставляют усомниться в безусловной и абсолютной эффективности такого подхода. И выводят на первый план актуальность комплексного миграционного подхода, включающего в себя и применение условного «кнута» в виде эффективных мер государственного принуждения.

Библиографический список

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 24 июня 2023 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

2. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 10 июля 2023 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

3. Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 11 февраля 2023 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.02.2023).

4. Постановление Правительства РФ от 13 ноября 2012 г. № 1162 (ред. от 24 августа 2021 г.) «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 47. Ст. 6511.

5. Постановление Правительства РФ от 31 мая 2021 г. № 824 (ред. от 20 июля 2021 г.) «Об утверждении Положения о проведении экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.06.2023).

6. Инструкция «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», утв. Приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19 (ред. от 29 сентября 2022 г.) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Приказ Минобрнауки России от 11 июня 2021 г. № 481 (ред. от 11 мая 2023 г.) «Об утверждении перечня организаций, осуществляющих образовательную деятельность, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам

законодательства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.06.2023).

8. Справка ГУ МВД России по Пермскому краю по результатам мониторинга исполнения судебных постановлений, которыми назначено административное выдворение за пределы Российской Федерации (по состоянию на 15 июня 2023 года) [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был.

9. Павлова М. Макрон потребовал от Минюста и МВД сделать все для пресечения беспорядков во Франции [Электронный ресурс] // Комсомольская правда. URL: www.kp.ru/online/news/5342746/ (дата обращения: 03.07.2023).

10. Плотников М. В Париже грабят магазины, забунтовала даже Бельгия: Что известно о беспорядках во Франции после убийства подростка [Электронный ресурс] // Комсомольская правда. URL: www.kp.ru/daily/27523.5/4786650/ (дата обращения: 30.06.2023).

11. Плотников М. Франция в огне: массовые беспорядки вспыхнули из-за убийства подростка полицией [Электронный ресурс] // Комсомольская правда. URL: www.kp.ru/daily/27522/4785396/ (дата обращения: 28.06.2023).

12. Степанов А.В. Миграционный контроль как направление обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации: понятие, проблемы, предложения [Текст] / А.В. Степанов // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы V Всероссийской научно-практической конференции (Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 г.) / Под науч. ред. А.В. Мартынова. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2019. С. 299–304.

¹ См. также: Степанов А.В. Миграционный контроль как направление обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации: понятие, проблемы, предложения // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы V Всероссийской научно-практической конференции (Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 г.). Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2019. С. 299.

² Пункт 2 Постановления Правительства РФ от 13 ноября 2012 г. № 1162 (ред. от 24 августа 2021 г.) «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // СЗ РФ. 2012. № 47. Ст. 6511; пункт 12.2 Инструкции «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», утв. Приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19 (ред. от 29 сентября 2022 г.) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 24 июня 2023 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1. *Примечание:* при условии невыполнения обязанности по выезду из России к нарушителю на основании ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ применяется выдворение уже в принудительной форме.

⁴ Справка ГУ МВД России по Пермскому краю по результатам мониторинга исполнения судебных постановлений, которыми назначено административное выдворение за пределы Российской Федерации (по состоянию на 15 июня 2023 года) [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 11 февраля 2023 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.02.2023).

⁸ Российская компания NtechLab.

⁹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 10 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

¹⁰ Приказ Минобрнауки России от 11 июня 2021 г. № 481 (ред. от 11 мая 2023 г.) «Об утверждении перечня организаций, осуществляющих образовательную деятельность, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.06.2023).

¹¹ Постановление Правительства РФ от 31 мая 2021 г. № 824 (ред. от 20 июля 2021 г.) «Об утверждении Положения о проведении экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.06.2023).

¹² Плотников М. Франция в огне: массовые беспорядки вспыхнули из-за убийства подростка полицией [Электронный ресурс] // Комсомольская правда. URL: www.kp.ru/daily/27522/4785396/ (дата обращения: 28.06.2023); Плотников М. В Париже грабят магазины, забунтовала даже Бельгия: Что известно о беспорядках во Франции после убийства подростка [Электронный ресурс] // Комсомольская правда. URL: www.kp.ru/daily/27523.5/4786650/ (дата обращения: 30.06.2023); Павлова М. Макрон потребовал от Минюста и МВД сделать все для пресечения беспорядков во Франции [Электронный ресурс] // Комсомольская правда. URL: www.kp.ru/online/news/5342746/ (дата обращения: 03.07.2023).

SOME ISSUES OF IMPERFECTION OF THE LEGISLATION ON MIGRATION CONTROL, INCLUDING IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE EXPULSION, AND PROPOSALS FOR ITS IMPROVEMENT

A.V. Stepanov

*Deputy Head for Academic Affairs Perm Institute of the Federal Penitentiary Service,
Candidate of Sciences (Law), Associate Professor*

The article is devoted to the practical problems of implementing control over the execution of administrative punishment in the form of administrative expulsion from the Russian Federation of foreign citizens and stateless persons. Legal gaps are identified, consisting in the absence of a regulatory document establishing the procedure for implementing such control over the independent departure of foreigners, and an interdepartmental document containing an algorithm (procedure) for implementing this control.

Keywords: migration control, administrative expulsion, foreign citizens, stateless persons, independent departure.