

Некоторые особенности применения административной ответственности за нарушения в области защиты государственной границы и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации

Административная ответственность за правонарушения в сфере защиты государственной границы и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации – сложное и многогранное правовое явление, обеспечивающее защиту широкого круга общественных отношений в данной области. Основными задачами этого важного института административной ответственности является защита личности, охрана прав и свобод граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений в регулируемой сфере.

Ежегодно в нашем государстве за совершение миграционных правонарушений тысячи и тысячи иностранных граждан и лиц без гражданства, а также российских граждан и организаций привлекаются к административной ответственности¹.

По нашему мнению, основными причинами совершения административных правонарушений в рассматриваемой области являются:

- отсутствие комплексной государственной системы предупреждения административных правонарушений и, как следствие, непродуктивность разрозненных мероприятий по их предупреждению;
- недостаточная эффективность системы наказания;
- слабая осведомленность населения по вопросам, касающимся правил режима государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Думается, что немаловажную роль в укреплении законности и правопорядка в указанной сфере, а также правовой охраны миграционных отношений играют меры административной ответственности. За совершение правонарушений в области обеспечения установленных режима охраны государственной границы, режима в пунктах пропуска через нее, режима пребывания на территории Российской Федерации



И.Д. Фиалковская

*Доцент кафедры конституционного и административного права
ННГУ им. Н.И. Лобачевского,
кандидат юридических наук*



Е.Г. Софронова

*Аспирант кафедры конституционного и административного права
ННГУ им. Н.И. Лобачевского*

применяются следующие административно–правовые санкции.

Предупреждение – это мера административно–го наказания, которая выражается в официальном порицании физического или юридического лица в письменном виде. Предупреждение применяется преимущественно к лицам, виновным в совершении незначительных административных правонарушений. В настоящее время такое наказание предусмотрено ч. 3 ст. 18.1, ст. 18.2, 18.3, ч. 1 ст. 18.4 КоАП РФ.

По поводу целесообразности включения в санкции статей гл. 18 КоАП РФ такого наказания как предупреждение в научной литературе нет единства мнений. К примеру, О.В. Катаева предлагает к лицам, совершившим административное правонарушение в сфере обеспечения режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, впервые, с неосторожной формой вины применять именно такую меру административного наказания как предупреждение, и соответственно внести изменения в санкции ч. 1, ч. 2 ст. 18.8 и ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ, предусмотрев за указанные административные правонарушения данный вид административного наказания².

Напротив, по мнению Е. Симоновой, меру административной ответственности в виде предупреждения в силу ее малоэффективности следует исключить из соответствующих статей (частей статей) главы 18 КоАП РФ³.

Представляется возможным согласиться с данной точкой зрения, учитывая особую значимость для обеспечения общественного порядка и безопасности государства соблюдения рассматриваемых норм КоАП, а также отсутствие экономической целесообразности и низкую результативность применения данного вида наказания⁴.

Административный штраф – это денежное взыскание, налагаемое уполномоченным должностным лицом на физическое или юридическое лицо с целью воздействия на материальные интересы.

Штраф является самым распространенным наказанием, так как он предусмотрен за все правонарушения в рассматриваемой области.

Однако представляется, что увеличение штрафов отнюдь не решает всех проблем миграции. Так, опрошенные по данному вопросу практические работники ФМС, в большинстве своем не считают увеличение размеров административного штрафа за нарушения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ гарантом соблюдения

правопорядка в области миграционных отношений. Только 28,3% опрошенных безусловно уверены в эффективности этой меры. 19,6% считают, что этот шаг эффективен только в отношении должностных и юридических лиц, 23,3% – что повышение размера административного штрафа только снижает уровень его взыскиваемости. 28,8% полагают, что увеличение размеров штрафных санкций не привело к упорядочению миграционных процессов по причине чрезвычайной сложности процедуры привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ⁵.

Представляется целесообразным законодательно предусмотреть несколько вариантов реализации административного штрафа в рассматриваемой области в случае неплатежеспособности иностранного гражданина или лица без гражданства, а именно:

– обязанность выплаты административного штрафа на соответствующие органы того государства, гражданин которого подвергается данной мере ответственности по российскому административному законодательству, путем разработки и принятия межправительственных соглашений между Российской Федерацией и иностранными государствами;

– возможность возложения обязанности по выплате административного штрафа на приглашающую сторону (физическое или юридическое лицо), если таковая установлена;

– возможность применения альтернативной меры административной ответственности (к примеру, выполнения общественно–полезных работ)⁶.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения – принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей. Конфискация в данной области применяется только в качестве дополнительного альтернативного наказания наряду со штрафом и предусмотрена только в двух статьях гл. 18 КоАП (ч. 3 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.3).

Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества под стражей в предназначенных для этих целей учреждениях. В рассматриваемой области арест в качестве наказания предусмотрен санкцией лишь одной статьи – ст. 18.7 КоАП РФ.

В соответствии с п. 23 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при

применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» при назначении наказания в виде административного ареста следует иметь в виду, что в соответствии с ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ данный вид наказания может быть назначен лишь в исключительных случаях, когда с учетом характера деяния и личности нарушителя применение иных видов наказания не обеспечит реализации задач административной ответственности.

Кроме того, на практике зачастую возникает множество сложностей с исполнением данного вида наказания:

- нарушаются сроки содержания арестованных до отправления в конечный пункт исполнения наказания в не предусмотренных для этого помещениях (комнатах для задержанных дежурной части органа внутренних дел и тому подобное);

- нарушается порядок исчисления срока отбывания административного ареста (по общему правилу (ч. 3 ст. 3.9 КоАП РФ) срок административного задержания включается в срок административного ареста;

- законодательно не предусмотрен механизм приостановления исполнения административного ареста на время производства процедуры обжалования судебного постановления;

- одной из самых существенных проблем исполнения административного ареста в настоящее время остается вопрос о материально-техническом обеспечении деятельности спецприемников.

К числу особых административно-правовых санкций, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства при нарушении ими соответствующих административно-правовых норм, относится **административное выдворение** за пределы Российской Федерации.

В соответствии с КоАП административное выдворение за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом их перемещении через государственную границу РФ за пределы России, а в случаях, предусмотренных законодательством, – контролируемом самостоятельном выезде выдворяемых из РФ.

Выдворение предусмотрено в ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4, ст. 18.8, 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ. Причем в ряде санкций оно обозначено как дополнительное, а в других – как дополнительное альтернативное наказание. Как уже было отмечено, зачастую иностранные граждане и лица без гражданства, нарушающие миграционное законодательство, являются неплатежеспособными. В связи с этим, ду-

мается, что было бы целесообразно изменить санкции ч. 1.1, 3 и 4 ст. 18.8, ч. 2 и 3 ст. 18.10 КоАП РФ, предусмотрев возможность административного выдворения как с применением штрафа, так и без него.

Административное выдворение за пределы РФ применяется в относительно небольшом количестве случаев. К примеру, по данным Управления Федеральной миграционной службы по Нижегородской области по реализации государственной политики в сфере миграции в Нижегородской области в 2013 году за пределы Российской Федерации выдворено 322 иностранных гражданина и лица без гражданства (АППГ – 160 или + 101,2 %)⁷.

По нашему мнению, значимой проблемой применения данного вида наказания является то, что зачастую решения судей о назначении дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ не всегда мотивированы и подтверждены данными, свидетельствующими о действительной необходимости применения к лицу столь суровой меры ответственности, а также ее соразмерности в качестве единственно возможного способа достижения баланса публичных и частных интересов в административном процессе⁸.

В частности, важнейшим обстоятельством, которое необходимо учитывать при разрешении вопроса о применении выдворения, является семейное положение иностранного гражданина или лица без гражданства⁹.

Также в качестве проблемного момента можно отметить следующее: если решение о выдворении все-таки вынесено, то осуществляется оно зачастую в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации.

Кроме того, некоторые вопросы вызывает соотношение понятий «выдворение» и «депортация». Сам законодатель то разграничивает их, то употребляет как синонимы. Отсутствие ясности в использовании данных терминов породило различные мнения и среди теоретиков. Так, В.В. Альхименко считает данные понятия равнозначными, что следует из содержания его статьи «Административное выдворение и депортация как административно-правовые средства борьбы с незаконной миграцией»¹⁰. По мнению Е.В. Понизовой депортацию следует отнести к числу мер административного пресечения, поскольку как отдельная мера административного наказания в КоАП РФ она не представлена¹¹. Представляется верным следующее разграничение: административное выдворение является мерой административного наказания и

применяется только за совершение административного правонарушения; депортация – это разновидность мер пресечения, применяемых по отношению к иностранным гражданам в интересах национальной безопасности, общественного благополучия и здоровья¹². Таким образом, по нашему мнению, необходимо приведение законодательства в соответствие с действительным значением рассматриваемых категорий, в частности следует исключить употребление термина «депортация» как равнозначного термину «административное выдворение», применять депортацию исключительно как меру пресечения, а выдворение употреблять в качестве меры административного наказания.

Административное приостановление деятельности в качестве административного наказания появилось в КоАП РФ только в 2005 году и первоначально было предусмотрено (ФЗ от 02.07.2005 N 80–ФЗ) только в санкции ч. 2 ст. 18.13 «Незаконная деятельность по трудоустройству граждан РФ за границей». Впоследствии в гл. 18 были введены новые составы правонарушений и на данный момент административное приостановление деятельности фигурирует в ч. 2 ст. 18.13, ч.1–4 ст. 18.15, ст. 18.16, ч. 1, 3 ст. 18.17 КоАП РФ.

Однако при реализации данной меры возникают некоторые теоретические и практические проблемы. Во-первых, существует множество способов, позволяющих коммерческим организациям увиливать от нарушения иммиграционного законодательства (к примеру, осуществление деятельности через подставную фирму).

Во-вторых, представляется весьма неоднозначным закрепление в КоАП возможности сокращения срока приостановления деятельности, если будет установлено устранение обстоятельств, послуживших основанием для назначения этой меры. По мнению И.В. Максимова, досрочное прекращение данной меры ответственности является своеобразным свидетельством «исправления нарушителя, достижения частной превенции»¹³. По нашему мнению, норма, позволяющая сократить срок данного наказания, в ряде случаев сводит его карательную сущность практически до нуля. Например, для того чтобы устранить причину правонарушения, предусмотренного ст. 18.15, достаточно лишь уволить нелегальных работников, что возможно предпринять и сразу после назначения административного приостановления деятельности. В результате у правонарушителя появляется легальная возможность вообще избежать наказания.

Думается, что административное приостановление деятельности вполне может решить управленческие задачи, направленные на прекращение угроз в некоторых сферах общественной или государственной жизни, но наказать правонарушителя и тем обеспечить общую и частную превенцию административно наказуемых деяний оно в ряде случаев не в состоянии¹⁴.

По нашему мнению, нужно некоторое реформирование института административного приостановления деятельности, а назначаться оно должно строго с учетом конкретных обстоятельств дела и исходя из целесообразности его применения в каждом конкретном случае. Некоторые авторы предлагают вообще «исключить из практики применения возможность досрочного прекращения исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности путем отмены ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ»¹⁵.

Таким образом, представляется необходимым дальнейшее совершенствование административного законодательства в сфере режима охраны государственной границы и режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. При этом эффективность регулирования миграционных отношений и борьбы с правонарушениями зависит не только от количества и качества правовых норм, но и главным образом от качества правоприменительной деятельности, а, следовательно, от знания действующего законодательства, умения его анализировать и обобщать опыт применения¹⁶.

Помимо этого мерами, направленными на решение задач предупреждения и пресечения административных правонарушений в области защиты Государственной границы и режима пребывания на территории Российской Федерации, а также совершенствования миграционной политики, по мнению автора, являются: создание инфраструктуры для осуществления административного выдворения за пределы Российской Федерации; противодействие организации каналов незаконной миграции; совершенствование межведомственного взаимодействия, в том числе обмена информацией на внутригосударственном уровне по выше обозначенным вопросам; участие в международном сотрудничестве по предупреждению административных правонарушений в указанной области, в том числе проведение совместных приграничных оперативно-профилактических мероприятий; усиление информационной и разъяснительной работы

с гражданами, работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации¹⁷; освещение фактов привлечения граждан к административной ответственности в области защиты Государственной границы и режима пребывания на территории Российской Федерации в средствах массовой информации с целью демонстрации действенности наказания и, вследствие этого,

психологического стимулирования воздержания от совершения правонарушения неограниченного круга лиц; организация «демонстрации силы» государства в лице его органов на границе с целью оказания психологического влияния на поведение потенциальных нарушителей; формирование имиджа эффективности государственного управления на границе путем реализации вышеуказанных мероприятий¹⁸. ■

1. Кондрашина К.П. Административная ответственность за правонарушения в сфере миграции иностранных граждан и лиц без гражданства // Административное право и процесс. 2006. N 2. С. 40.
2. Катаева О.В. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации: Автореф. канд. юрид. наук. Воронеж. 2007. С. 10–11.
3. Симонова Е. Основные направления совершенствования административного законодательства Российской Федерации в области предупреждения административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства // Арбитражный и гражданский процесс, 2009. N 11. С. 38.
4. Катаева О.В. Проблемы применения административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. N 3. С. 485.
5. Катаева О.В. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Воронеж, 2010. С. 80.
6. Симонова Е.А. Административный штраф как основная мера административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации // Исполнительное право. 2009. N 4. С. 45–46.
7. Аналитический обзор миграционной ситуации и деятельности Управления Федеральной миграционной службы по Нижегородской области по реализации государственной политики в сфере миграции в Нижегородской области в 2013 году [Электронный ресурс]: Режим доступа <http://www.fmsnnov.ru/?id=7968>
8. Панкова О.В. Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения // СПС КонсультантПлюс. 2013.
9. Ивашин А.Б. Международно-правовые и конституционно-правовые основы совершенствования административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства // Миграционное право, 2009. N 2. С. 89.
10. Административная ответственность: вопросы теории и практики: сборник. М.: Институт государства и права РАН, 2004. С. 129.
11. Кондрашина К.П. Административная ответственность за правонарушения в сфере миграции иностранных граждан и лиц без гражданства // Административное право и процесс. 2006. N 2. С. 44.
12. Лукьянов А.С. Административное выдворение и депортация в системе административно-правовых методов миграционной политики России // Российская юстиция. 2009. N 4. С. 38.
13. Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. С. 440.
14. Шерстобоев О.Н. Административное приостановление деятельности: к постановке проблемы // Российская юстиция. 2010. N 2. С. 25–27.
15. Симонова Е.А. Административный штраф как основная мера административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации // Исполнительное право. 2009. N 4. С. 47.
16. Кондрашина К.П. Административная ответственность за правонарушения в сфере миграции иностранных граждан и лиц без гражданства // Административное право и процесс. 2006. N 2. С. 44.
17. Айрапетян С.В. Административно-правовые проблемы незаконной миграции // Административное право и процесс, 2013. N 8. С. 77.
18. Чернышова Т.И. Предупреждение административных правонарушений в области защиты государственной границы Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. N 12. С. 71.