УДК 342.9.

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-1-77-83

С.Н. Керамова, М.М. Раджабова

Актуальные проблемы административной ответственности иностранных лиц и лиц без гражданства за совершение правонарушений

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; zuzula07@mail.ru

В статье анализируются вопросы административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства, а также противоречия, коллизии и пробелы в российском административном законодательстве по данным вопросам. Перечисляются проблемы, связанные с назначением таких административных наказаний, как предупреждение, штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административный арест, выдворение за пределы Российской Федерации. Акцентируется внимание на таком виде административного наказания, как административное выдворение, т. к. его применение возможно только по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Рассматриваются вопросы, связанные с административным выдворением иностранных граждан и лиц без гражданства за незаконную трудовую деятельность и нарушение миграционного режима. Предлагаются некоторые пути их решения. Перечисляются нововведения, включенные в законодательство, по данной проблеме. Результатом исследования является формулирование выводов и предложений по совершенствованию законодательства, регулирующие его вопросы административной ответственности иностранных лиц и лиц без гражданства.

Ключевые слова: *административное выдворение, предупреждение, административный штраф, иностранный гражданин, лицо без гражданства, правонарушение.*

В последние годы роль административной ответственности в борьбе с правонарушениями значительно повысилась. Особое внимание уделяется вопросам ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение российского законодательства. Согласно статье 2.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] (далее – КоАП РФ) административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства наступает на общих основаниях за административные правонарушения. Фактические меры административной ответственности зависят от правового статуса иностранцев, поскольку некоторые из них пользуются иммунитетом от административной юрисдикции России в соответствии с положениями федеральных законов и международных договоров Российской Федерации (ч. 1, 3 ст. 2.6 КоАП РФ). Однако административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства, не пользующихся дипломатическим иммунитетом, имеет ряд существенных особенностей, отличающих ее от административной ответственности граждан Российской Федерации. Так, только иностранные граждане и лица без гражданства могут быть подвергнуты выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ).

В числе наиболее распространенных правонарушений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, следует назвать: нарушения режима Государственной границы РФ, правил въезда либо режима пребывания в РФ, правил транзитного проезда через территорию РФ, иммиграционных правил, уклонение от выезда с российской территории по истечении установленного срока, нарушение беженцами или

вынужденными переселенцами правил пребывания в России, отсутствие разрешения на осуществление трудовой деятельности и др.

За совершение правонарушений в гл. 18 КоАП РФ установлены следующие виды административных наказаний, накладываемых на иностранных граждан и лиц без гражданства: «предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административный арест и административное выдворение за пределы Российской Федерации».

Предупреждение является мерой административного наказания, выражающейся в официальном порицании физического или юридического лица в письменном виде. Оно предусматривается ч. 3 ст. 18.1, ч. 1, 2 ст. 18.2, 18.3 и 18.4 КоАП РФ. Как правило, предупреждение предусматривается в санкциях альтернативно с административным штрафом. В то же время не допускается применение предупреждения вместо других административных наказаний, т. к. в КоАП РФ не предусматривается возможность замены одного административного наказания другим, если это не определено в соответствующей норме Кодекса [2, с. 202].

Надо обратить внимание на то, что предупреждение исключено из ряда статей КоАП. Следовательно, законодателем ужесточается административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства. Относительно целесообразности включения в санкции главы 18 КоАП предупреждения среди ученых нет единства мнений. Так, по мнению О.В. Катаевой, к иностранным гражданам и лицам без гражданства, совершившим административное правонарушение впервые, с неосторожной формой вины следует применять предупреждение [3, с. 10]. С точки зрения Е. Симоновой [4, с. 38], предупреждение в силу его малоэффективности надо исключить из соответствующих статей гл. 18 КоАП РФ. Эту позицию поддерживают И.Д. Фиалковская и Е.Г. Софронова, полагая, что исключение предупреждения из указанных статей главы 18 КоАП необходимо в связи с отсутствием экономической целесообразности и низкой результативностью применения данного вида наказания [2, с. 202].

Мы придерживаемся мнения, согласно которому такой вид наказания, как предупреждение, следует применять лишь по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства, совершившим административное правонарушение впервые, однако его нужно исключить из ряда статей КоАП.

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, а также основным видом административного наказания. Так, за 2015 год по выявленным сотрудниками органов внутренних дел нарушениям было наложено административных штрафов на общую сумму 122,9 млн руб. [5, с. 21].

В предусмотренных законодательством случаях штраф назначается в сочетании с дополнительными административными наказаниями: конфискацией предмета правонарушения (ч. 3 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.3) или административным выдворением (ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4, ст. 18.8, ч. 1–3 ст. 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ).

Сущностной характеристикой штрафа является его размер. К тому же надо отметить, что современная тенденция усиления ответственности за правонарушения, совершенные иностранными гражданами в Российской Федерации, выражается в существенном увеличении размеров штрафных санкций. Так, за отдельные правонарушения увеличен размер административного штрафа (ст. 18.8, 18.10, 18.11). Максимальный размер штрафа, налагаемого на иностранных граждан и лиц без гражданства, составил

семь тысяч рублей, тогда как на граждан России за такие же правонарушения – до пяти тыс. руб. [6, с. 52].

Однако следует подчеркнуть, что значительные размеры штрафа, с одной стороны, действительно дисциплинируют правонарушителей, а с другой – являются еще одной из причин неуплаты штрафов. По мнению И.Д. Фиалковской и Е.Г. Сафроновой, «главной проблемой реализации наказания в виде административного штрафа, применяемого в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, выступает фактическая неплатежеспособность практически 50 % данной категории граждан и лиц» [2, с. 203]. Так же считают другие ученые. В частности, И.Н. Озеров отмечает, что «иностранцы граждане и лица без гражданства, нарушающие миграционное законодательство, зачастую неплатежеспособны. Поэтому судьи вынуждены выносить постановления о назначении административного наказания в отношении этих лиц в виде административного штрафа с административным выдворением за пределы России, зная, что штраф не будет взыскан» [7, с. 109].

Для решения этой проблемы представляется целесообразным на законодательном уровне предусмотреть ряд вариантов реализации административного штрафа в этой области, в частности, возложить обязанность выплаты штрафа на приглашающую сторону, если таковая установлена, или применять альтернативную меру административной ответственности, к примеру, общественно полезные работы.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения – это «принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей». Конфискацию в рассматриваемой сфере применяют лишь как дополнительное альтернативное наказание наряду со штрафом, и предусматривается она только в двух статьях главы 18 КоАП – ч. 3 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.3.

Административный арест – это содержание нарушителя в условиях изоляции от общества под стражей до 15-ти суток в предназначенных для этих целей учреждениях. Он назначается за отдельные виды наиболее общественно опасных противоправных деяний и применяется только в качестве основного административного наказания. В данной области арест предусмотрен санкцией только одной статьи – 18.7 КоАП РФ. По мнению ряда авторов, необходимо полностью упразднить данный вид наказания в рассматриваемой области. Например, А.В. Киринов считает, что «административный арест по негативному воздействию на человеческую психику, а также причиняемым моральным и физическим страданиям, по сути, граничит с мерами уголовной ответственности» [8]. Однако мы полагаем, что административный арест в этой сфере необходим, т. к. в некоторых случаях он является единственно возможным способом воздействия на иностранного гражданина, совершившего правонарушение.

Рассмотрим более подробно административное выдворение, т. к. его применение возможно только по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства состоит «в принудительном и контролируемом перемещении их через границу за пределы государства, а в случаях, предусмотренных законодательством, – в контролируемом самостоятельном их выезде из Российской Федерации» (ст. 3.10 КоАП РФ).

К иностранным гражданам за совершение правонарушений административное выдворение с территории России применяется довольно часто. Так, в 2015 г. в отношении 45 315 иностранных граждан были вынесены решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации [5, с. 19].

Иностранный гражданин может быть выдворен из России за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.8, ч. 1–3 ст. 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ. С точки зрения Ю.В. Морозова, административное выдворение за пределы России является эффективным видом наказания [9, с. 81]. Так считает и А.В. Степанов, отмечая, что административное выдворение относится к «самым жестким и эффективным мерам, применяемым к иностранцам» [10, с. 16]. Мы полагаем, что следует согласиться с данной позицией, т. к. такая мера способствует предупреждению совершения новых правонарушений самим правонарушителем и другими лицами.

Надо также отметить такой момент: при назначении иностранному гражданину административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации он может быть помещен в специальное учреждение на срок не более 48 часов (ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ). Установить личность иностранного гражданина и получить документы, удостоверяющие его личность, за указанный период часто не представляется возможным. Проблемой в этом случае является длительное содержание в специальных учреждениях иностранных граждан при реализации их административного выдворения с территории России. Эта проблема обусловлена прежде всего необходимостью идентификации лиц, нарушивших миграционное законодательство, поскольку у многих из них нет документов, удостоверяющих личность.

Другой проблемой является проблема финансирования административного выдворения. Так, в 2015 г. только транспортные затраты на выдворение одного мигранта обошлись государству в среднем почти в 11,6 тыс. руб. По мнению Ю.В. Морозова, с которым мы согласны, необходимо на законодательном уровне обязать иностранных граждан при въезде на территорию страны иметь подтверждение того, что ими или приглашающей стороной необходимая денежная сумма в размере стоимости билета переведена на депозитный счет МВД России. При этом выполнение указанных требований должно являться одним из обязательных условий въезда на территорию России и пребывания на ней [9, с. 85].

Следует также отметить проблемы, связанные с выдворением иностранных граждан и лиц без гражданства за незаконную трудовую деятельность и нарушение миграционного режима. Надо сказать, что, несмотря на изменения, внесенные в КоАП РФ еще в 2006 г., принятые меры не смогли переломить ситуацию в пользу закона. Незаконные мигранты приезжали на территорию РФ нескончаемым потоком, и бороться с этим было крайне сложно. Лишь в 2013 году законодатель подготовил нововведения для КоАП РФ по данной проблеме. Самое важное изменение содержится в примечании к ст. 18.8 КоАП РФ: «Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации не применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства, привлекаемым к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное частью 4 настоящей статьи». В остальных случаях иностранный гражданин, дважды в течение года нарушивший миграционное законодательство, выдворяется за пределы России под контролем Главного управления по вопросам миграции МВД России и территориальных органов внутренних дел Российской Федерации. В ст. 18.10 КоАП РФ «Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации» были внесены схожие изменения. Претерпели изменения и другие статьи КоАП РФ.

Статья 27 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» была дополнена пунктами

9, 10 и 11. В 2017 г. в ст. 18.8 КоАП РФ вступили в силу новые части 3–1 и 5, касающиеся нарушения иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда либо режима пребывания в РФ. Внесены изменения и в ч. 4.6 ст. 13 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и т. д. [12, с. 80]. В связи с этими изменениями привлечение к административной ответственности стало более эффективным, и ситуация с незаконной миграцией заметно улучшилась.

Изменения были внесены и в ст. 18.8 КоАП РФ постановлением Конституционного Суда от 17.02.2016 № 5-П. В частности, ч. 3 данной статьи признана частично не соответствующей Конституции РФ, в связи с чем федеральному законодательству предписывалось внесение изменений, вытекающих из постановления, в правовое регулирование административной ответственности за нарушение режима проживания в РФ иностранными гражданами, имеющими вид на жительство и зарегистрированными по месту проживания в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях.

Как представляется, надо подробнее проработать процедуру применения выдворения на законодательном уровне. Так, по мнению Н.Д. Кочетковой, «необходимо законодательно расширить перечень административных наказаний за нарушения миграционного режима, что позволит гибко варьировать применением различных мер административных наказаний в зависимости от личности правонарушителя и обстоятельств совершённого правонарушения» [6, с. 53].

В заключение можно сделать следующие выводы.

Внесение изменений и дополнений в КоАП РФ, установивших новые составы административных правонарушений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, требует дальнейшего осмысления актуальных вопросов применения норм административной ответственности.

Считаем необходимым законодательно расширить перечень административных наказаний за правонарушения, совершенные иностранными гражданами и лицами без гражданства, что даст возможность варьирования применением различных мер административных наказаний в зависимости от личности правонарушителя и обстоятельств правонарушения. Также необходима дальнейшая научная проработка проблемы исполнения административного наказания в виде административного штрафа за правонарушения, совершенные иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации.

Несмотря на принимаемые меры, в настоящее время отсутствует единый подход к применению административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства совершивших правонарушения, из Российской Федерации, в связи с чем необходимо урегулировать процедуру применения выдворения за правонарушения, совершенные данными лицами.

Дальнейшее совершенствование норм административного законодательства будет способствовать формированию законопослушания иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России, и повысит эффективность административного расследования.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ: в ред. от 28 дек. 2016 г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 9 янв. 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Фиалковская И.Д., Софронова Е.Г. Ответственность за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – № 1. – С. 201–208.

3. Катаева О.В. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации: автореф дис. ... канд. юр. наук. – Воронеж, 2007. – С. 10–11.

4. 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. – № 11. – С. 36–39.

5. Потапенкова И.В. Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях, субъектами которых являются иностранные граждане и лица без гражданства // Миграционное право. – 2016. – № 2. – С. 19–21.

6. Кочеткова Н.Д. К вопросу об административно-правовой ответственности за нарушение миграционного законодательства в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации // Наука и практика. – 2016. – № 4 (69). – С. 51–53.

7. Озеров И.Н., Карагодин А.В., Ряпухина И.А., Катаева О.В. Современные проблемы исполнения административного наказания в виде административного штрафа за правонарушения в сфере миграции // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 8 (51). – С. 108–112.

8. Киринов А.В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // Административное право и процесс. – 2011. – № 9. – С. 54–55.

9. Морозов Ю.В. Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2016. – № 5 (55). – С. 79–87.

10. Степанов А.В. Отдельные аспекты уголовной и административной ответственности за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2015. – № 2 (30). – С. 15–18.

11. Коновалов А.Н. Особенности применения административной ответственности за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права и законодательства: сб. материалов IX всерос. научно-практ. конф. студентов, аспирантов, молодых ученых / сост. Е.В. Василенко. – 2016. – С. 78–81.

References

1. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnykh pravonarushenijah ot 30 dek. 2001 g. № 195-FZ: v red. ot 28 dek. 2016 g.; s izm. i dop., vstup. v silu s 9 janv. 2017 g. Dostup iz sprav.pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

2. Fialkovskaya I.D., Sofronova E.G. Otvetstvennost' za sovershenie administrativnykh pravonarushenii inostrannymi grazhdanami i litsami bez grazhdanstva na territorii RF. // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. – 2015. – № 1. – S. 201–208.

3. Kataeva O.V. Administrativnaya otvetstvennost' za narusheniya v oblasti obespecheniya rezhima prebyvaniya inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva na territorii Rossiiskoi Federatsii: avtoref... kand. yur. nauk. – Voronezh, 2007. – S. 10–11.

4. Simonova E. Osnovnye napravleniya sovershenstvovaniya administrativnogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii v oblasti preduprezhdeniya administrativnykh pravonarushenii, sovershaemykh inostrannymi grazhdanami i litsami bez grazhdanstva // Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess. – 2009. – № 11. – S. 36–39.

5. Potapenkova I.V. Aktual'nye voprosy proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh, sub"ektami kotorykh yavlyayutsya inostrannye grazhdane i litsa bez grazhdanstva // Migratsionnoe pravo. – 2016. – № 2. – S. 19–21.

6. Kochetkova N.D. K voprosu ob administrativno-pravovoi otvetstvennosti za narushenie migratsionnogo zakonodatel'stva v sfere privlecheniya i ispol'zovaniya inostranno rabochei sily v Rossiiskoi Federatsii // Nauka i praktika. – 2016. – № 4 (69). – S. 51–53.

7. Ozerov I.N., Karagodin A.V., Ryapukhina I.A., Kataeva O.V. Sovremennye problemy ispolneniya administrativnogo nakazaniya v vide administrativnogo shtrafa za pravonarusheniya v sfere migratsii // Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. – 2014. – № 8 (51). – S. 108–112.

8. Kirin A.V. Protivorechiya kontseptual'no-pravovogo statusa aresta kak administrativnogo nakazaniya // Administrativnoe pravo i protsess. 2011. № 9. S. 54–55.

9. Morozov Yu.V. Privlechenie inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva k administrativnoi otvetstvennosti za pravonarusheniya, predusmotrennye glavoi 18 KoAP Rf // Vestnik Akademii General'noi prokuratury RF. – 2016. – № 5 (55). – S. 79–87.

10. Stepanov A.V. Otdel'nye aspekty ugolovnoi i administrativnoi otvetstvennosti za narusheniya migratsionnogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii // Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie. – 2015. – № 2 (30). – S. 15–18.

11. Kononov A.N. Osobennosti primeneniya administrativnoi otvetstvennosti za narusheniya v oblasti obespecheniya rezhima prebyvaniya inostrannykh grazhdan ili lits bez grazhdanstva na territorii Rossiiskoi Federatsii // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava i zakonodatel'stva: sb. materialov IKh vsenos. nauch.-prakt. konf. studentov, aspirantov, molodykh uchenykh / sost. E.V. Vasilenko. – 2016. – S. 78–81.

Поступила в редакцию 21 ноября 2016 г.

UDC 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-1-77-83

Topical problems of administrative responsibility of foreign citizens and persons without citizenship for committing offenses

S.N. Keramova, M.M. Radzhabova

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiyev st., 43a;

This article analyzes the issues of administrative responsibility of foreign citizens and persons without citizenship, and also contradictions, conflicts and gaps in the Russian administrative law on these matters. The problems connected with purpose of such administrative punishments as the prevention, a penalty, confiscation of the tool of commission or a subject of an administrative offense, administrative detention, exclusion for borders of the Russian Federation are listed. The attention is focused on such type of administrative punishment as administrative exclusion since its application is possible only in relation to foreign citizens and persons without citizenship. The questions connected with administrative exclusion of foreign citizens and persons without citizenship for illegal work and violation of migration regime are considered. Some ways of their solution are proposed. The innovations included in the legislation on this problem are listed. The result of a research is the formulation of conclusions and suggestions for improvement of the legislation regulating questions of administrative responsibility of foreign persons and persons without citizenship.

Keywords: *administrative expulsion, warning an administrative fine, foreign citizen, stateless person, a misdemeanor.*

Received 21 November, 2016