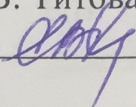


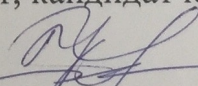
Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Факультет «Юридический»
Кафедра «Конституционное и административное право»

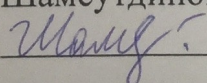
ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
к.ю.н., доцент
Е.В. Титова
 2016 г.

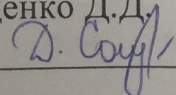
МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
УСЛУГ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ
АСПЕКТ**

ЮУрГУ – 38.04.02.2016.221 Юм

Руководитель магистерской
диссертации
Князева Ирина Николаевна,
доцент, кандидат юридических
наук
 2016 г.

Автор магистерской диссертации
Магистрант группы Ю-210
Шамсутдинов Руслан Юрьевич
 2016 г.

Нормоконтролёр
Сощенко Д.Д.
 2016 г.

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
профессионального образования
Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)
Юридический факультет
Кафедра «Конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
к.ю.н., доцент
Е.В. Титова

2016 г.

ЗАДАНИЕ
НА МАГИСТЕРСКУЮ ДИССЕРТАЦИЮ
Шамсутдинова Руслана Юрьевича
Группа Юм-210

1. Тема работы «Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства» утверждена приказом по университету от 15 апреля 2016 г. № 661.

2. Срок сдачи законченной работы 21 июня 2016 г.

3. Исходные данные к работе:

- научная литература;
- нормативные акты;
- научные статьи;
- авторефераты диссертаций;
- диссертационные исследования.

4. Перечень вопросов, подлежащих разработке:

- 1) административная ответственность как вид юридической ответственности;

2) понятие и сущность административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

3) составы административных правонарушений за нарушение правил пребывания на территории Российской Федерации;

4) особенности наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации;

5) основные направления совершенствования законодательства в сфере административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства.

5. Иллюстративный материал

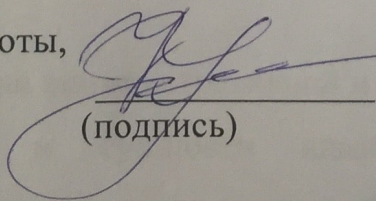
Раздаточный материал.

6. Календарный план.

Разделы магистерской диссертации	Дата выполнения
Введение	01.02.2016 г.
Глава 1	01.03.2016 г.
Глава 2	01.04.2016 г.
Глава 3	01.05.2016 г.
Заключение	01.06.2016 г.

Руководитель
к.ю.н., доцент

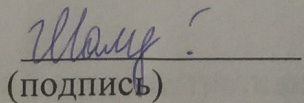
работы,


(подпись)

И.Н. Князева

_____ 2016 г.

Автор работы, магистр
группы Ю-210


(подпись)

Р.Ю. Шамсутдинов

_____ 2016 г.

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Факультет «Юридический»
Кафедра «Конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
к.ю.н., доцент
Е.В. Титова

_____ 2016 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
УСЛУГ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ
АСПЕКТ**

по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
магистерская программа «Административное и финансовое право»
ЮУрГУ – 40.04.01.68.2016.210 Ю

Руководитель магистерской
диссертации
Князева Ирина Николаевна,
доцент, кандидат юридических
наук

_____ 2016 г.

Автор магистерской диссертации
Магистрант группы Ю-210
Шамсутдинов Руслан Юрьевич

_____ 2016 г.

Нормоконтролёр
Сощенко Д.Д.

_____ 2016 г.

Челябинск 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
профессионального образования
Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)
Юридический факультет
Кафедра «Конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
к.ю.н., доцент
Е.В. Титова

_____ 2016 г.

ЗАДАНИЕ
НА МАГИСТЕРСКУЮ ДИССЕРТАЦИЮ
Шамсутдинова Руслана Юрьевича
Группа Юм-210

1. Тема работы «Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства» утверждена приказом по университету от 15 апреля 2016 г. № 661.
2. Срок сдачи законченной работы 21 июня 2016 г.
3. Исходные данные к работе:
 - научная литература;
 - нормативные акты;
 - научные статьи;
 - авторефераты диссертаций;
 - диссертационные исследования.
4. Перечень вопросов, подлежащих разработке:
 - 1) административная ответственность как вид юридической ответственности;

2) понятие и сущность административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

3) составы административных правонарушений за нарушение правил пребывания на территории Российской Федерации;

4) особенности наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации;

5) основные направления совершенствования законодательства в сфере административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства.

5. Иллюстративный материал

Раздаточный материал.

6. Календарный план.

Разделы магистерской диссертации	Дата выполнения
Введение	01.02.2016 г.
Глава 1	01.03.2016 г.
Глава 2	01.04.2016 г.
Глава 3	01.05.2016 г.
Заключение	01.06.2016 г.

Руководитель работы, к.ю.н., доцент _____ И.Н. Князева _____ 2016 г.
(подпись)

Автор работы, магистр группы Ю-210 _____ Р.Ю. Шамсутдинов _____ 2016 г.
(подпись)

АННОТАЦИЯ

Шамсутдинов Р.Ю. магистерская диссертация
«Административная ответственность
иностранцев граждан и лиц без гражданства»:
ЮУрГУ, Ю–210, 97 с., библиогр.список – 47
наим.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в случае совершения иностранными гражданами и лицами без гражданства административных правонарушений на территории Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты, регулирующие вопросы привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности в случае совершения ими административных правонарушений.

Цель исследования. На основе системного анализа теоретических и правовых основ привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности выявить проблемы и разработать предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Для реализации данной цели исследования необходимо решение следующих задач:

- изучение соотношения административной и юридической ответственности;
- изучение понятия и сущности административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;
- изучение общих положений административной ответственности за нарушение правил пребывания на территории Российской Федерации;
- изучение особенностей административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ МЕР ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	11
1.1 Административная ответственность как вид юридической ответственности.....	11
1.2 Понятие и сущность административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.....	32
ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЮРИДИЧЕСКИЙ СОСТАВ, НАКАЗАНИЕ.....	46
2.1 Составы административных правонарушений за нарушение правил пребывания на территории Российской Федерации.....	47
2.2 Особенности наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.....	57
ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА.....	75
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	82
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	85
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....	90
ПРИЛОЖЕНИЕ 2.....	93

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обуславливается тем, что в общей структуре противоправных деяний, совершаемых в сфере миграционного контроля, административные правонарушения играют значимую роль. Им присущи масштабность, они наносят ощутимый вред законным интересам личности, общества и государства. Растёт количество совершаемых в данной сфере административных правонарушений, наблюдается пренебрежение к нормам права среди должностных и юридических лиц.

В связи с этим становится актуальным исследование административно-правовых средств противодействия правонарушениям в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, в качестве основы которых выступает административная ответственность.

Совершение правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации влечёт привлечение к административной ответственности физических и юридических лиц на основании КоАП РФ и соответствующих законов субъектов Российской Федерации. Такие правонарушения могут совершаться в форме как противоправных действий, так и противоправного бездействия.

Административная ответственность за правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации представляет собой сложный и многоаспектный правовой феномен, благодаря которому охраняется широкий круг общественных отношений в рассматриваемой сфере. Основные задачи этого института административной ответственности, которые стоят перед ним, включают защиту личности, охрану прав и свобод граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, защиту законных экономических интересов физических и

юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений в регулируемой сфере.

В настоящее время продолжается работа по модернизации законодательства об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России. Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)» составы административных правонарушений, предусмотренных статьями КоАП РФ, дополнены изменениями, обусловленными принятием Федеральных законов от 18 июля 2006 г. № 109 и № 110; законодательство пополнилось новыми составами административных правонарушений в области трудовой миграции; за ряд правонарушений установлены более крупные размеры административных штрафов; кроме того, перечень административных наказаний, которые могут назначаться за совершение правонарушений в рассматриваемой сфере, пополнен административным приостановлением деятельности.

В связи с изменением миграционной ситуации, внесением дополнений в КоАП РФ, обусловивших появление новых составов административных правонарушений, связанных с нарушением режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, появляется необходимость научного осмысления существующих вопросов института административной ответственности в общетеоретическом и практически-прикладном плане.

Степень разработанности. По результатам анализа теоретических исследований можно констатировать наличие определённого интереса в данной сфере среди учёных-административистов. Так, в настоящем исследовании были рассмотрены труды таких учёных как Д.Н. Бахрах, Ю.Н. Стариков, Б.В. Россинский, И.В. Максимов, Д.А. Липинский, И.Д. Фиалковская, Е.Г. Софронова и многих других. Несмотря на достижения науки

административного права в исследовании данного аспекта, в ней по-прежнему существуют проблемы оптимизации правового регулирования административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства. Интерес учёных к данной проблеме вызван наличием пробелов и коллизий в действующем административном законодательстве, регулирующем порядок привлечения к административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства. Также существуют проблемы статуса таких субъектов на территории России.

Объект настоящего исследования представлен набором общественных отношений, возникающих в процессе установления и применения административной ответственности за совершение правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Предметом исследования являются теоретические и практические аспекты функционирования института административной ответственности за совершение правонарушений в рассматриваемой сфере на современном этапе, его основы содержательного и нормативного характера, целевое назначение, существующие проблемы законотворческой и правоприменительной административно-деликтной деятельности.

Цели и задачи исследования. Основной **целью** настоящего исследования является анализ проблем практико-теоретического характера, которые возникают при реализации административной ответственности за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, формирование мотивированных предложений, целью которых является совершенствование административного законодательства в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

-обобщить имеющиеся научные знания относительно реализации административной ответственности за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России;

-определить сущность административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

-проанализировать нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации в миграционной сфере, выявить неурегулированные аспекты правового регулирования в области данных правоотношений;

-оценить эффективность организации деятельности органов, уполномоченных по реализации административно-правовой ответственности за правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

-сформулировать и обосновать конкретные предложения и рекомендации, необходимых для определения перспектив и тенденций дальнейшего становления и развития системы миграционного контроля благодаря созданию новых и совершенствованию действующих правовых механизмов реализации государственной миграционной политики;

-исследовать особенности производства по делам об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации

-разработать предложения по изменению законодательства Российской Федерации в сфере административных правонарушений, а также субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти.

В настоящей работе были использованы такие **методы исследования**, как а) анализ нормативных правовых актов, б) анализ понятийного аппарата, в) статистический анализ. Данные методы являются теоретическими. Эмпирические методы представлены такими из них как а) обобщение практики применения административной ответственности в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства и б) наблюдение и сравнение.

Практическая значимость настоящего исследования заключается в возможности применения его результатов в целях совершенствования законодательства в сфере административного права, а также правоприменительной практики в сфере административных правонарушений. Также настоящее исследование может быть применено в учебном процессе в учреждениях высшего образования по соответствующим направлениям подготовки.

Научная новизна настоящего исследования заключается в том, что в нём формулируется определение понятия «гражданин РФ», по результатам рассмотрения различных классификаций иностранных граждан и лиц без гражданства обосновывается необходимость выделения новой категории иностранных граждан и лиц без гражданства – иностранных граждан и лиц без гражданства с неопределённым сроком пребывания на территории РФ. Также проанализированы особенности правонарушений с участием иностранных граждан и лиц без гражданства, предложены пути совершенствования в данной сфере; кроме того, предлагается совершенствование общих положений административной ответственности.

Структура настоящей работы составлена с учётом предмета, цели и задач исследования. Исследование включает введение, три главы, состоящие из пяти параграфов, заключение, библиографический список и два приложения.

ГЛАВА 1. ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ МЕР ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Административная ответственность как вид юридической ответственности

Юридическая ответственность заключается в применении мер государственного принуждения в отношении правонарушителей. Иные меры общественного, партийного и т.д. принуждения (исключение из партии, общественное осуждение и т.д.) не являются мерами юридической ответственности даже в случае, если их применение обусловлено реакцией на совершённое правонарушение. Юридическая ответственность сама по себе является мерой принуждения, выраженной в определённых единицах (административный арест – в сутках, штраф – в рублях и т.д.). Наступает она только за совершение правонарушения; юридическим фактом, являющимся условием привлечения лица к такой ответственности, является совершение им правонарушения, – противоправного действия или бездействия.

Юридическая ответственность представляет собой негативную реакцию государства и общества на совершённое правонарушение, является формой защиты общества от негативных последствий совершённого правонарушения. Поскольку юридическая ответственность является мерой наказания правонарушителя, она влечёт для него определённые лишения, неприятности. Они могут быть личного, имущественного или организационного характера. Личный характер лишений означает, что правонарушитель испытывает последствия совершённого им правонарушения лично (лишение специального права, предупреждение, ограничение свободы, выговор и т.д.). Организационный характер лишений означает изменение статуса правонарушителя и связанный с

этим дискомфорт (перевод на другую должность, запрет заниматься определённой деятельностью или ограничение такого права). Лишения имущественного характера влекут отчуждение определённых имущественных и материальных средств (штраф, конфискация имущества).

С юридической точки зрения лишения подразумевают либо лишение имеющегося права (лишение родительских прав, свободы, специального права и т.д.), либо возникновение новой обязанности, отсутствовавшей ранее у виновного (обязанность опубликовать опровержение, возместить причинённые убытки, уплатить штраф и т.д.). Не является мерой юридической ответственности обязанность выполнить определённые действия, возлагаемые государством на тех или иных субъектов в соответствии с требованиями закона. Субъектом осуществления юридической ответственности выступает государство в лице его компетентных органов в рамках правоприменительного процесса; осуществление юридической ответственности включает в себя все её особенности и стадии, закреплённые в специальных правовых процессуальных нормах.

Применение определённых вида и меры государственного принуждения к правонарушителю зависит от санкции юридической нормы; при их назначении не допускается принятие субъективистских решений правоприменителем. При этом меры государственно-принудительного характера могут применяться и на основе диспозиции правовой нормы. Тем не менее, юридическая ответственность всегда влечёт за собой реализацию санкций. В любом случае для осуществления юридической ответственности требуется три основания:

-нормативное, возникающее на основе нормы права, которая запрещает деяние и устанавливает ответственность за его совершение (система правовых норм, регулирующих юридическую ответственность);

-фактическое в виде правонарушения (состав правонарушения), являющееся юридическим фактом-действием (неправомерные действия или неправомерное бездействие субъектов права);

-конкретное основание в виде правоприменительного акта, который устанавливает ту или иную меру государственного принуждения. В форме такого

акта могут выступать приговор суда, административное постановление и т.д. – акты уполномоченных субъектов власти о применении санкций правовых норм к правонарушителям.

Юридическая ответственность осуществляется для самозащиты общества от посягательств на его устои, что предопределяет её функции.

Так, карательная (штрафная) функция преследует целью наказание правонарушителя.

Целью правовосстановительной (компенсационной) функции является восстановление нарушенного права, компенсация материального и морального ущерба, причинённого правонарушением.

Предупредительная (превентивная) функция ставит целью предотвращение совершения новых правонарушений; она направлена на предотвращение правонарушений со стороны как самого правонарушителя (частная превенция), так и со стороны иных лиц (общая превенция).

Целью воспитательной функции является перевоспитание, исправление правонарушителя.

Задачей охранительной функции является охрана прав, свобод и законных интересов граждан, охрана собственности и общественного порядка.

Поскольку юридическая ответственность является органической частью процесса правового регулирования, его правового механизма, справедливо утверждать, что через неё осуществляется регулятивная функция права.

Необходимость эффективного осуществления перечисленных выше функций и достижения целей ответственности обуславливает потребность их осуществления в соответствии с определёнными принципами.

Так, принцип законности подразумевает, что субъектами осуществления ответственности должны являться уполномоченные органы на основании норм закона, в определённом им порядке и на основе санкций юридических норм.

В соответствии с принципом гуманизма в процессе применения наказания не допускается унижение человеческого достоинства, причинение виновному физических мук, его истязание, нанесение ущерба репутации юридического лица.

Принцип ответственности за вину требует привлечения к юридической ответственности исключительно виновного лица. Однако законодательством также предусмотрены основания ответственности при отсутствии вины; при этом они должны быть чётко отражены в законе.

Принцип справедливости требует, чтобы степень ответственности отвечала тяжести совершённого правонарушения. Так, не допускается признание преступлением деяния, степень тяжести которого отвечает характеру проступка.

В соответствии с принципом равенства перед законом при назначении наказания не должны учитываться такие факторы как пол, раса, национальность, язык, происхождение, имущественное и должностное положение, место жительства, отношение к религии, убеждения, принадлежность к общественным объединениям правонарушителя.

В соответствии с принципом целесообразности при определении меры наказания компетентный орган должен учитывать цели наказания применительно к каждому конкретному случаю. Так, за совершение аналогичного деяния к лицу, впервые совершившему его, и к неоднократно судимому лицу должны применяться различные меры ответственности.

В соответствии с принципом недопустимости удвоения наказания никто не может повторно нести ответственность за одно и то же деяние.

Принцип неотвратимости наказания означает, что за совершение любого правонарушения должна наступать ответственность.

Принцип индивидуализации наказания устанавливает, что ответственность за совершение правонарушения должно нести виновное лицо. Поэтому исключается ответственность иных лиц (родителей, воспитателей, руководителей и т.д.). Случаи отступления от данного требования (например, ответственность владельца источника повышенной опасности) должны быть чётко урегулированы нормами закона. При этом при определении меры юридической ответственности правоприменитель должен учитывать особенности личности правонарушителя.

В соответствии с принципом оперативности к юридической ответственности лицо должно привлекаться максимально срочно.

Необходимо отметить, что юридическая ответственность проявляется в её определённых видах. Существует ряд оснований для её классификации; одно из них – отраслевой признак. Так выделяются уголовная, гражданско-правовая, трудовая ответственность, а также административная и ряд других.

Как отмечает Д.Н. Бахрах, административная ответственность обладает всеми признаками юридической ответственности. Так, она осуществляется уполномоченными субъектами власти с соблюдением процессуальной формы в процессе применения санкции, урегулированной нормами права; ответственность может наступать только за совершённое правонарушение. Осуществление юридической ответственности ведёт к официальному осуждению лица¹. Официальное осуждение лица способствует достижению цели юридической ответственности – защите общества от посягательств на его устои.

Принципы юридической и административной ответственности совпадают, однако не все из них находят законодательное отражение.

Так, в соответствии с принципом законности лицо должно привлекаться к ответственности в соответствии с Конституцией РФ, КоАП РФ и законами субъектов РФ (ст. 1.1, 1.6 КоАП РФ).

В соответствии с принципом гуманизма административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ).

На основании принципа ответственности за вину лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ). Также в соответствии с нормой этой же статьи лицо считается невиновным, пока не будет установлена его вина. Так действует принцип презумпции невиновности.

¹ Административное право России : учебник / Бахрах, Д.Н. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2011. – 624 с. – (Российское юридическое образование). – С. 469

В соответствии с принципом справедливости наказание должно соответствовать содеянному. Так, нельзя признать преступлением деяние, отвечающее признакам административного правонарушения.

В соответствии с принципом равенства перед законом лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств (ст. 1.4 КоАП РФ).

Принцип целесообразности требует соответствия избираемой меры административно-правового воздействия целям административной ответственности.

Принцип недопустимости удвоения наказания устанавливает, что никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение (ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ).

Принцип неотвратимости административного наказания требует установления и применения административной ответственности в отношении всех лиц, совершивших административные правонарушения.

В соответствии с принципом индивидуализации наказания при его назначении необходимо учитывать характер совершенного административного правонарушения, смягчающие и отягчающие обстоятельства, а также личность виновного физического лица и его имущественное положение или имущественное и финансовое положение юридического лица.

В соответствии с принципом оперативности лицо может быть привлечено к ответственности не позднее установленного законом срока.

При этом, как отмечает Б.В. Россинский, административная ответственность обладает характеристиками, присущими только данному виду ответственности¹. На основании таких признаков производится разграничение административной ответственности от иных видов ответственности.

Так, субъектами административной юрисдикции выступают в большинстве случаев должностные лица значительного числа государственных органов системы исполнительной власти или определённые коллегиальные органы (без участия судей), однако судьи также рассматривают существенное количество таких дел. Соответственно, административная ответственность является, как правило, мерой внесудебной ответственности, что отличает её от уголовной ответственности, субъектом юрисдикции которой всегда выступает суд.

Кроме того, административные наказания назначаются должностными лицами правонарушителям, не подчинённым им по службе. Этот признак отличает административную ответственность от дисциплинарной, при которой правонарушитель находится в подчинении у субъекта такой юрисдикции – вышестоящего органа или должностного лица.

Административная ответственность наступает за деяния, степень опасности которых ниже, чем у преступлений. Соответственно, административные наказания, как правило, менее суровы, чем уголовные. Однако в ряде случаев сумма административного штрафа, назначаемого юридическим лицам и кратного стоимости предмета административного правонарушения или сумме неуплаченных налогов, сборов, незаконной валютной операции, превышает максимально возможную величину штрафа, установленную в качестве уголовного наказания в нормах УК РФ.

Признание лица виновным в совершении административного правонарушения не влечёт его судимости. В соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ лицо считается привлекавшимся к административной ответственности в течение одного года со дня окончания исполнения наказания.

¹ Административное право : учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – С. 603-604

Существенной особенностью института административной ответственности является тот факт, что к ответственности могут привлекаться как физические, так и юридические лица. В соответствии с принципом равенства перед законом юридические лица подлежат ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчинённости, иных обстоятельств.

В отличие от уголовной ответственности, устанавливаемой исключительно федеральным законом (УК РФ), административная ответственность устанавливается помимо КоАП РФ также законами субъектов РФ об административной ответственности. При этом в соответствии с п. 1.1 КоАП РФ последние должны соответствовать КоАП РФ. Такое положение основывается на п. «к» ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которым административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Таким образом, законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Законы субъектов РФ в данной сфере могут приниматься в виде собственно закона об административных правонарушениях (об административной ответственности), в виде кодекса, являющегося единым законом, либо единого некодифицированного законодательного акта об административных правонарушениях (об административной ответственности) за правонарушения в отдельных сферах деятельности и отраслях управления. Также нормативные правовые акты субъектов РФ в рассматриваемой сфере должны соответствовать ст. 1.3 КоАП РФ, устанавливающей предметы ведения Российской Федерации, а также ст. 1.3.1 КоАП РФ, которая устанавливает предметы ведения субъектов РФ. Предметы ведения Российской Федерации в области административной ответственности в соответствии со ст. 1.3 КоАП РФ включают установление:

- общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;
- перечня видов административных наказаний и правил их применения;

-административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

-порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установления мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

-порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Предметы ведения субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере (ст. 1.3.1 КоАП РФ) включают:

-установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

-организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

-определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ;

-создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

-создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации;

-определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

-определение перечней должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, в случаях, предусмотренных статьёй 28.3 КоАП РФ;

-регулирование законами субъектов Российской Федерации иных вопросов в соответствии с КоАП РФ.

Субъекты РФ, в которых приняты законы, устанавливающие ответственность за совершение отдельных видов проступков, включают: Челябинскую область (Закон от 10 сентября 2007 г. «Об административных правонарушениях в Челябинской области»), Томскую область (Закон от 9 ноября 2001 г. «Об административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок на территории Томской области») и ряд других.

В других субъектах Российской Федерации административная ответственность устанавливается кодексами; к таким субъектам относятся Волгоградская (2002 г.), Калининградская (2003 г.) области, Республика Дагестан (2006 г.), Республика Татарстан (2007 г.), Хабаровский край (2004 г.), г. Москва (2007 г.) и др.

Как и для юридической ответственности в целом, для осуществления административной ответственности необходимо наличие трёх оснований – нормативного, фактического и конкретного.

Нормативным основанием ответственности является система действующих правовых норм, которая закрепляет:

- её общие положения и принципы;
- систему административных наказаний, их размеры и принципы применения;
- составы административных правонарушений;
- субъектов, уполномоченных назначать правонарушителям административные наказания;
- производство по делам об административных правонарушениях;
- исполнение постановлений о назначении административных наказаний.

Вступивший в силу с 1 июля 2002 г. КоАП РФ стал фактически единственным источником норм об административной ответственности федерального уровня. Кроме того, в данном нормативном правовом акте кодифицированы как материальные, так и процессуальные нормы, регламентирующие вопросы административной ответственности. Однако некоторые нормы, регулирующие

материальные и процессуальные вопросы административной ответственности, содержатся в иных источниках.

Так, административная ответственность за совершение правонарушений в сфере налогов и сборов продолжает регламентироваться Налоговым кодексом РФ (НК РФ).

Вопросы принудительного исполнения постановлений о применении штрафа и конфискации регламентируются помимо КоАП РФ Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Некоторые вопросы по делам об административных правонарушениях регулируются нормами Арбитражного процессуального кодекса РФ (АПК РФ).

В случаях, предусмотренных КоАП РФ, административная ответственность может устанавливаться законами субъектов РФ.

В законодательстве об административных правонарушениях приводится информация о деяниях, совершение которых запрещено для граждан и организаций; за совершение таких деяний для правонарушителей наступают неблагоприятные последствия, предусмотренные законодательством. Целью законодательства об административных правонарушениях является реализация и защита положений Конституции РФ. Кроме того, меры административной ответственности применяются также за нарушения норм трудового, земельного, гражданского, налогового, бюджетного и многих других отраслей права.

При наличии большого количества источников законодательства об административных правонарушениях основным из них является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ); данный законодательный акт имеет ряд особенностей.

Так, в нём содержатся и материальные, и процессуальные нормы; этим КоАП РФ отличается от иных правовых источников – Уголовного, Уголовно-процессуального, Гражданского, Гражданского процессуального кодексов РФ.

Материальные нормы (разд. I и II) закрепляют общие положения и принципы ответственности, составы правонарушений, виды административных наказаний и принципы их применения.

Процессуальные нормы (разд. III-V) регламентируют производство по делам об административных правонарушениях.

Также единственными санкциями, предусмотренными российским законодательством в отношении коллективных субъектов права, являются административные. При этом в литературе неоднократно высказывались предложения о введении уголовной ответственности для юридических лиц. В настоящее время к таким санкциям относятся штраф, предупреждение, конфискация, приостановление деятельности, лишение права; применяются они на основании КоАП РФ, как правило, в судебном порядке. Как отмечает Д.Н. Бахрах, введение уголовной ответственности для юридических лиц приведёт только к тому, что они будут привлекаться к ответственности на основе УПК РФ, а не КоАП РФ. Учёный отмечает, что никем не доказано, что предложенные меры лучше действующих в настоящее время¹.

Как отмечалось выше, административная ответственность устанавливается помимо КоАП РФ также законодательством субъектов РФ. Обусловлено это тем, что в силу большого объёма административного законодательства полностью кодифицировать его невозможно. Право субъектов РФ принимать своё законодательство об административной ответственности возникает из нормы п. «к» ст. 72 Конституции РФ. При этом перечень административных наказаний, которые могут устанавливаться субъектами РФ за совершение правонарушений ограничен двумя – штрафом и предупреждением. По мнению Д.Н. Бахраха, такое положение способствует выработке единого подхода и оценке такого рода ответственности на всей территории страны.

Помимо регулирования материальных норм законы субъектов РФ также могут устанавливать отдельные процессуальные нормы. Такие законы могут называть субъектов, уполномоченных составлять протоколы в случае нарушения материальных норм региональных законов об административной

¹ Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник / Бахрах, Д.Н. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2011. – (Российское юридическое образование). – С. 473.

ответственности, а также субъектов, уполномоченных рассматривать дела о таких правонарушениях. Список таких субъектов установлен ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ:

- мировые судьи;
- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов Российской Федерации;
- государственные учреждения, подведомственные соответственно органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным в соответствии с федеральными законами на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях регионального значения.

Примеры правонарушений, за которые законодательством субъектов РФ может устанавливаться административная ответственность, включают:

- безбилетный проезд на общественном городском транспорте;
- нарушение правил благоустройства;
- нарушение тишины в ночное время, а также в определённых местах.

Следующее основание осуществления административной ответственности – фактическое (совершённое административное правонарушение). Для привлечения виновного к ответственности необходимо полное наличие состава правонарушения – субъекта, субъективной стороны, объекта и объективной стороны. Также для привлечения лица к ответственности необходимо отсутствие оснований, исключающих ответственность (ст. 24.5 КоАП РФ).

В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ административным правонарушением является «противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

В данном определении приводятся только юридические признаки деяния. Материальный же признак закреплён в понятии преступления, приводимого в ст. 14 УК РФ – общественная опасность деяния. При этом определения понятий преступления и административного правонарушения во многом совпадают. Представляется, что последнее также несёт опасность для общества. Однако, как уже отмечалось, степень его опасности ниже, чем у преступлений. Поэтому представляется необходимым говорить об общественной вредности административных правонарушений.

Также административные правонарушения являются противоправными, поскольку они запрещены соответствующими нормами законодательства. При их совершении нарушаются регулятивные нормы нескольких отраслей права: трудового, финансового, земельного, иных отраслей права и норма административного права, которой запрещается совершение деяния.

Административное правонарушение является деянием, т.к. оно совершается осознанно в виде волевого действия или бездействия правонарушителя.

Данные правонарушения являются виновными, т.к. совершаются сознательно, в виде волевых действий умышленно или по неосторожности.

За их совершение предусмотрена ответственность, поэтому они являются наказуемыми. Однако в некоторых случаях лицо не может быть привлечено к ответственности (в связи с истечением срока привлечения к ответственности, в связи с отменой нормы и т.д.). При этом возможность применения административных санкций является обязательным признаком правонарушения.

Субъектами правонарушения могут быть только физические или юридические лица. К ответственности не могут привлекаться неорганизованные группы граждан, организации, не являющиеся юридическими лицами (филиалы и представительства юридических лиц).

Указанные признаки административных правонарушений, за исключением его общественной вредности, выводятся из понятия административного правонарушения, приводимого в ст. 2.1 КоАП РФ. Общественно вредным административное правонарушение может быть названо в силу того, что, во-

первых, оно запрещено императивными нормами КоАП РФ и нормативных правовых актов субъектов РФ, регламентирующих вопросы административной ответственности, во-вторых, негативные последствия таких правонарушений всё же наступают, но степень их опасности ниже, чем у преступлений.

Фактическим основанием административной ответственности является её возникновение на основании акта правоприменения уполномоченным органом или должностным лицом за совершение административного правонарушения.

Функции административной и юридической ответственности совпадают.

Как отмечает Д.А. Липинский¹, регулятивная функция административной ответственности проявляется путём применения способов, присущих любым другим видам ответственности – запрет на совершение тех или иных действий, установление позитивных обязанностей, составов правомерного поведения, установление и применение поощрений. Регулятивная функция административной ответственности необходима для закрепления и оформления динамики самых разнообразных общественных отношений, она устанавливает административно-правовой статус субъектов административного права и административной ответственности. Таким образом, данная функция направляет поведение субъектов ответственности. Её осуществление напрямую связано с добровольностью её реализации. В статике добровольная форма реализации ответственности является системой обязанностей по совершению правомерных поступков, в динамике же проявляется в правомерном поведении субъекта административной ответственности. Лицо, действуя в соответствии с предписаниями административно-правовой нормы, регулярно согласовывает своё поведение с предписаниями закона. Совершаемые им действия избирательны и урегулированы. Информационный эффект правомерного поведения может оказывать воздействие на иных субъектов административной ответственности.

Помимо запретов и обязанностей в качестве метода регулирования поведения субъектов может использоваться метод поощрения. Так до субъекта доводится

¹ Липинский, Д.А. Функции административной ответственности / Д.А. Липинский // *ВВ: Административное право и практика администрирования*. – 2015. – № 3. – С. 63-69.

информация о юридическом дозволении, что позволяет сформулировать для него социально приемлемую программу действий. Поощрение воздействует не только на получившего его субъекта, но и на иных лиц, поскольку распространяется и передаётся социальная информация о поощрении, что может подтолкнуть их к правомерным поступкам. Существование поощрительных санкций во всех отраслях законодательства признаётся представителями и общей теории права, и отраслевых юридических наук¹. Примером поощрительных санкций может служить норма ст. 11 ФЗ «О вывозе и ввозе культурных ценностей», в которой устанавливаются меры поощрения для лиц, способствовавших возвращению культурных ценностей.

Поощрение воздействует на формирование динамики регулятивных административно-правовых отношений, т.к. оно также способствует правопослушному поведению. Тем самым административная ответственность регулирует общественные отношения путём положительного влияния на них, способствуя их совершенствованию. Так поощрение одновременно регулирует общественные отношения и предупреждает совершение административных правонарушений. А.В. Малько отмечает: «Санкции как последствия призваны не только оценивать уже нарушенное состояние, но и превентивным образом влиять на субъектов. С этим вполне справляются поощрительные санкции»². Соответственно, поощрение является значимым средством превенции.

Превентивная функция административной ответственности содействует регулированию общественных отношений. Она взаимодействует и с регулятивной, и с охранительной функцией административного права. По мнению Ю.Н. Старилова «Охранительная функция проявляется в воздействии административного права на субъекты общественных отношений, побуждающем их соблюдать установленные государством административно-правовые нормы». Представляется необходимым рассматривать превентивное воздействие как на

¹ Фаткуллин, Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Курс Лекций – Казань, 1987. – С. 233.

² Малько, А.В. Юридические поощрительные санкции // Атриум. Сер. «Юриспруденция». № 6. - Тольятти, 1996. – С. 3-7.

уровне санкции административно-правовой нормы, так и на уровне её диспозиции. Она оказывает влияние на общественные отношения путём установления прав, обязанностей, запретов, угрозы применения санкций. Административное право связано с проблемой управления и ответственности в этой сфере. Задачами ответственности в управлении являются ликвидация внезапно возникающих отклонений поведения индивидуумов (групп) от правовых установлений, а также поддержание системы в устойчивом равновесии благодаря своевременному исправлению параметров, чтобы они отвечали требованиям социальной реальности¹.

Вместе с тем не следует преувеличивать регулятивные и превентивные функции административной ответственности. В связи с этим Л.А. Мицкевич отмечает: «во-первых, увеличение количества административных правонарушений связано, среди прочего, с невыполнением государством своей социальной роли, поскольку в обмен на это «отклонение» государства граждане «воздают» эквивалентно; во-вторых, борьба с правонарушениями любого рода должна начинаться не только с принуждения, но и с выполнения государственными органами своих функций; в-третьих, чтобы меры административной ответственности были эффективными, они должны соответствовать жизненным реалиям, выглядеть для граждан как справедливые»².

Как и любой вид юридической ответственности административная содержит функции общей и частной превенции. Функция общей превенции реализуется наряду с регулятивной. При этом первая осуществляется благодаря угрозе применения административной санкции. При этом, как отмечается в литературе, основным способом её осуществления является распространение информации о самом административно-правовом запрете³.

¹ Казимирчук, В.П., Шнейдер Х.Х. Социология управления/Проблемы социологии права. Вильнюс, 1970. – С. 30.

² Мицкевич, Л.А. Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые Лазаревские чтения) // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 19.

³ Попов, Л.Л., Шерегин, А.П. Управление. Гражданин. Ответственность: (Сущность применения и эффективность административного взыскания. – Л.: Наука, 1975 – С. 51.

При нарушении административно-правовой нормы изначальная задача превентивного воздействия сводится к осуждению правонарушителя; цель последнего – заставить виновного изменить поведение. Наказание, наступающее вследствие правонарушения, не позволяет виновному совершить другое правонарушение или заставляет его во избежание такого наказания отказаться от подобного поведения в аналогичных ситуациях. Также функция превенции позволяет предотвратить совершение преступлений, поскольку такого рода правонарушения зачастую взаимосвязаны.

Функция частной превенции состоит в делящемся порицании виновного в виде неснятого административного наказания. В это время субъект воздерживается от противоправных действий из опасений применения в отношении него более строгих санкций.

Карательная функция административной ответственности воздействует как на индивидуальных субъектов, так и на коллективных – юридических лиц.

Одни наказания, носят недлящийся характер – предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. Предупреждение является в большей степени мерой психологического воздействия, цель которого – воздействие на психику, государственное осуждение виновного. Административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения также являются мерами недлящегося воздействия, но при этом приводят к ограничению имущественных прав виновного лица.

Другие наказаниями, являющимися делящимися, включают лишение специального права, дисквалификацию, административный арест, административное приостановление деятельности и административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Их карательное свойство сводится к лишению виновного лица его субъективного права на свободный выбор должности, ограничению его права осуществления определённых занятий в течение определённого времени. Также лишение права занимать определённые должности или заниматься определённой

трудовой деятельностью может стать причиной утраты или ограничения законных льгот или преимуществ, связанных с должностью или деятельностью виновного, может привести к перерыву специального трудового стажа, а также к сокращению величины заработка.

Административное задержание, доставление, личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством, медицинское освидетельствование, задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации, арест товаров, транспортных средств и иных вещей, привод не наделены карательной функцией; они являются мерами защиты, а не административной ответственности. Они имеют три функции – частной превенции, воспитательную и восстановительную. Это следует из названия Главы 27 КоАП РФ – «Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях».

Как отмечает Д.А. Липинский, хотя административное выдворение за пределы РФ в соответствии со ст. 3.3 КоАП РФ отнесено к мерам дополнительного административного наказания, оно таковым не является и, соответственно, относится к мерам защиты¹. На иностранного гражданина или лицо без гражданства, совершившего такие правонарушения как нарушение режима Государственной границы РФ (ст. 18.1), нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ (ст. 18.4) и др., накладывается штраф, и он принудительно возвращается в изначальное место пребывания. Такое выдворение не ведёт к появлению у виновного не существовавшей ранее обязанности и не влечёт правоограничений для него. Выдворение применяется наряду со штрафом с целью защиты законных интересов Российской Федерации.

Таким образом, карательная функция административной ответственности осуществляется посредством осуждения, претерпевания неблагоприятных последствий и наличия состояния наказанности.

¹ Липинский, Д.А. Функции административной ответственности / Д.А. Липинский // *ВВ: Административное право и практика администрирования*. – 2015. – № 3. – С. 63-69.

К числу функций ответственности относится и восстановительная. В соответствии со ст. 4.2 КоАП РФ предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда являются смягчающими административную ответственность обстоятельствами. Такие действия подталкивают лицо к правомерному поведению и к восстановлению общественных отношений. Кроме того, дисквалификация, лишение специального права, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения предотвращают фактическую и юридическую возможность совершения лицом административного правонарушения в определённых сферах, что стимулирует нормализацию общественных отношений.

Нормы КоАП РФ содержат большое количество правонарушений, за совершение которых наступает административный штраф. Это свидетельствует о том, что государство таким образом восполняет нанесённый правонарушением ущерб и пополняет бюджет. По мнению И.В. Максимова, наложение штрафа само по себе не в состоянии восстановить причиненный ущерб, обеспечить выполнение невыполненной обязанности или создать реальные гарантии такого выполнения. Соответственно, штраф не обладает восстановительной функцией¹. Это связано с тем, что, во-первых, система квалифицированных видов административных правонарушений демонстрирует, что при правонарушении, совершённом после наложения штрафа, к правонарушителю будет применена более суровая санкция. Во-вторых, функцию восстановления требуется рассматривать с точки зрения восстановления нарушенных общественных отношений помимо позиции возмещения. В-третьих, ущерб причиняется и государству, и потерпевшему; штраф же служит средством его восстановления.

Административное выдворение, используемое как дополнительное наказание, нацелено на усиление восстановительной функции административной ответственности, если обычных мер для её осуществления недостаточно.

¹ Максимов, И.В. Административный штраф. – М., 1998. – С. 28.

Кроме того, любой элемент государственно-принудительной административной ответственности (осуждение, наказание, состояние наказанности) принуждает правонарушителя к правомерному поведению.

Действующий в настоящий момент КоАП РФ не упоминает функции перевоспитания, однако её наличие представляется необходимым, т.к. это позволит, во-первых, не считать правонарушителей неисправимыми и, во-вторых, позволит возложить на государство ответственность и обязанность по исправлению правонарушителей, что также поможет осуществлению превентивных функций административной ответственности. Примечательно, что КоАП РСФСР упоминал такую функцию.

Вместе с тем о наличии воспитательной функции административной ответственности говорят различные нормативные правовые акты в сфере административного законодательства; они ставят цели воспитания перед различными государственными органами, учреждениями и общественными организациями. К ним можно отнести ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст.36), ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (ст. 19) и др. Тем самым законодатель, устанавливая добровольную ответственность лиц, также устанавливает цель воспитания граждан, а при совершении административного правонарушения и последующем привлечении виновного к ответственности законодатель не ставит такой цели. Данная функция осуществляется одновременно с регулятивной, восстановительной, карательной, превентивной и во многом зависит от них.

Таким образом, можно сделать вывод, что административная ответственность является полноценным видом юридической ответственности, поскольку она обладает всеми чертами последней. В тоже время она наделена признаками, отличающими её от иных видов юридической ответственности.

1.2 Понятие и сущность административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации

Для того, чтобы раскрыть понятие и сущность административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ необходимо обратиться к законодательному определению данных понятий.

Определение рассматриваемых понятий приводится в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹.

В соответствии с нормой рассматриваемой статьи под иностранным гражданином понимается «физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства». Под лицом без гражданства понимается «физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства». Кроме того, в соответствии с ч. 2 этой же статьи понятие «иностранец» включает в себя понятие «лицо без гражданства». Исключением являются случаи, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан. Таким образом, понятия «иностранец» и «лицо без гражданства» в большинстве случаев совпадают.

Для выявления различий в положении иностранных граждан и лиц без гражданства с одной стороны и граждан РФ с другой необходимо обратиться к законодательному определению понятия «гражданин РФ». Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» данного

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

определения не содержит, однако в нём приводится определение понятия «гражданство Российской Федерации»: «устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей». Таким образом, можно сделать вывод, что гражданином РФ является «лицо, обладающее устойчивой правовой связью с Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей». Иностранцы граждане и лица без гражданства также обладают правовой связью с Российской Федерацией, однако характер их взаимных прав и обязанностей иной; выражается это в том, что указанные субъекты обладают правами и обязанностями, которыми не наделены граждане РФ. Вместе с тем, их основная масса идентична. Также связь иностранных граждан и лиц без гражданства с Российской Федерацией обладает меньшей степенью устойчивости, поскольку они могут покидать пределы страны в более простом порядке. При этом у различных групп иностранных граждан степень прочности таких связей различна. Конституцией РФ иностранным гражданам и лицам без гражданства гарантируется, что они пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации (ч. 3 ст. 62). В соответствии с нормой этой же статьи исключения из этого правила устанавливаются федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Из нормы данной статьи следует, что в Конституции РФ установлен принцип национального режима; в соответствии с ним действует принцип уравнивания в правах иностранных граждан, лиц без гражданства и граждан Российской Федерации. При этом допускаются определённые изъятия и ограничения из этого правила.

В Российской Федерации действует разрешительная система въезда на её территории иностранных граждан и лиц без гражданства, а также порядка их пребывания и выезда из страны. Такой порядок строится на основе принципа государственного суверенитета – общепризнанного принципа современного международного права, по которому каждое государство имеет право допускать или не допускать на свою территорию иностранных граждан и лиц без

гражданства, регулировать собственным законодательством режим их пребывания.

Как указывает Г.К. Дмитриева¹, на территории РФ национальным режимом иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в безусловном порядке, т.е. без предъявления встречного требования о взаимности в отношении российских граждан на территории заинтересованного государства. Однако в соответствии с российским законодательством допускается возможность применения ответных ограничительных мер в отношении граждан (подданных) иностранных государств – реторсий. Их применение возможно в случае применения в отношении граждан России явных дискриминационных мер на территории иностранного государства. Применение таких реторсий на территории России возможно только в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ; такие же требования предъявляются к случаям предоставления более широких прав гражданам определённых государств. Введение иных правил в отношении иностранных граждан (подданных) какими-либо иными актами не допускается. Таким образом находит своё реализуется принцип законности.

Кроме того, правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства как совокупность данных им прав и свобод гарантируется Российской Федерацией помимо её внутреннего законодательства также рядом международных договоров, которые в соответствии с Конституцией РФ признаются частью её правовой системы (ч.4 ст. 15). Также в соответствии с этой же нормой международные договоры РФ превалируют над внутренним законодательством. К числу таких договоров относятся:

-Всеобщая декларация прав человека 1948 г.;

-Конвенция № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения от 24 июня 1975 г.;

-Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г.;

¹ Международное частное право: Учебник / Под ред. Г. К. Дмитриевой. М., 2001. – С. 212.

-Европейская конвенция о гражданстве (ETS № 166) от 7 ноября 1997 г.;

-Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах».

Таким образом, справедливо утверждать, что иностранные граждане и лица без гражданства принадлежат к специфическим субъектам права. Это обусловлено их специальным правовым статусом во взаимодействии с органами государственного управления, поскольку, во-первых, общий объём прав и обязанностей находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства отличается от объёма прав и обязанностей российских граждан, т.к. представители первой группы не обладают отдельными правами и обязанностями, которыми могут обладать только граждане РФ, во-вторых, на иностранных граждан продолжает оказывать влияние законодательство государств их гражданской принадлежности, в-третьих, пребывание таких субъектов на территории РФ подчиняется наряду с общими нормами права также и специальным в силу законодательного существования определённого порядка их пребывания и проживания, регистрации и передвижения в пределах РФ, что обуславливает необходимость наличия норм ответственности за нарушение данных правил; также существует особый порядок въезда на территорию РФ, законодательством предусмотрен особый порядок охраны личности и жилища дипломатических и консульских представителей иностранных государств; кроме того в отношении них действует особый порядок привлечения к ответственности (обычно такие субъекты пользуются иммунитетом от юрисдикции Российской Федерации, если иное не предусмотрено соответствующими международными соглашениями Российской Федерации).

Необходимо отметить, что субъекты, не обладающие гражданством Российской Федерации, не однородны по своим характеристикам, что требует выделения критериев для их классификации.

Большая часть учёных классифицирует иностранных граждан и лиц без гражданства в зависимости от срока пребывания на территории Российской

Федерации. Именно такая классификация принята в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства» (ст. 2).

В соответствии с этим основанием выделяются временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане, временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане. Данная классификация применяется и в отношении лиц без гражданства.

Временно пребывающими иностранными гражданами являются лица, прибывшие в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем её получения. Такие субъекты не имеют ни разрешения на временное проживание, ни вида на жительство, но при этом они получают миграционную карту, в которой содержатся сведения о них; также данный документ используется для контроля за пребыванием таких субъектов на территории страны. Основанием для выдачи иностранному гражданину визы или появления возможности въезда на территорию РФ в порядке, не требующем её получения, является приглашение на въезд в Российскую Федерацию. Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного работника для занятия трудовой деятельностью выдаётся по ходатайству работодателя или заказчика работ (услуг). Вместе с ним работодатель или заказчик работ (услуг) предоставляет разрешение на привлечение и использование иностранных работников, а также документы, требуемые для выдачи разрешения на работу для каждого иностранного работника. Вместе с приглашением в целях осуществления трудовой деятельности работодатель или заказчик работ (услуг) получает разрешение на работу для каждого иностранного работника. Приглашения выдаются в соответствии с квотой на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства приглашений на въезд в Россию в целях занятия трудовой деятельностью. Квоты формируются Правительством РФ в соответствии с предложениями органов исполнительной власти субъектов РФ с учётом демографической ситуации в таких субъектах и их способностями по приёму

иностранных граждан и лиц без гражданства. При этом приоритет должен отдаваться национальным трудовым ресурсом.

Срок временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства указывается в выдаваемой им визе; в случае, если лицо пребывает на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, этот срок не может быть более 90 суток (вместе с тем отдельные случаи отклонения от этого правила предусматриваются ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Временно пребывающие в РФ иностранные граждане и лица без гражданства должны покинуть пределы государства по истечении срока действия визы или иного установленного срока его пребывания в РФ, если они не получили разрешение на продление этого срока или разрешение на временное проживание. Срок временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства может быть как продлён, так и сокращён при изменении условий или исчезновения обстоятельств, на основании которых они получили разрешение на въезд в Российскую Федерацию.

Срок временного пребывания в РФ иностранного гражданина (лица без гражданства), прибывшего в порядке, не требующем получения визы, и заключившего трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), продлевается на срок действия такого договора, но не более чем на один год. Этот срок исчисляется со дня въезда иностранного гражданина (лица без гражданства) на территорию России. О продлении такого срока в миграционную карту вносится соответствующая отметка. К числу временно пребывающих иностранных граждан и лиц без гражданства относятся также лица, осуществляющие транзитный проезд через территорию России.

Временно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданином является лицо, получившее разрешение на временное проживание, под которым понимается подтверждение права иностранного гражданина (лица без гражданства) на временное проживание в пределах Российской Федерации до

получения вида на жительство. Выдаётся разрешение на временное проживание на срок трёх лет с учётом установленной Правительством РФ квоты. Однако в ряде случаев разрешение на временное проживание может выдаваться без учёта такой квоты, если иностранный гражданин (лицо без гражданства):

- родился на территории РСФСР и обладал в прошлом гражданством СССР или родился на территории РФ;

- является нетрудоспособным и имеет сына (дочь), обладающими гражданством РФ и полной дееспособностью;

- имеет по меньшей мере одного нетрудоспособного родителя, обладающего российским гражданством;

- состоит в браке с гражданином РФ, проживающим на территории России;

- осуществляет инвестиции в России в установленном Правительством РФ размере;

- поступил на военную службу, на срок службы;

- в иных случаях, предусмотренных законом.

На основании норм Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» лицу может быть отказано в выдаче разрешения на временное проживание, а также оно может быть аннулировано. В случае отказа иностранному гражданину (лицу без гражданства) в выдаче такого разрешения он может повторно подать заявление о выдаче разрешения на временное проживание не ранее чем через один год со дня последнего отказа.

Временно проживающие на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства не могут произвольно менять место жительства в границах субъекта РФ, в котором они имеют право на временное проживание, а также выбирать место проживания за пределами этого субъекта РФ. Кроме того, они вправе осуществлять трудовую деятельность только в пределах указанного субъекта.

Постоянно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданином является лицо, получившее вид на жительство – документ, выданный иностранному гражданину (лицу без гражданства) как подтверждение

его права на постоянное проживание на территории России и права свободного въезда в Россию и выезда из России. Срок действия данного документа составляет пять лет. По прошествии этого срока он может быть продлён на пять лет неограниченное количество раз. Вид на жительство является документом установленной формы, содержащим следующие сведения:

- фамилия, имя (буквами русского и латинского алфавита);
- дата и место рождения;
- пол;
- гражданство иностранного гражданина;
- номер и дата принятия решения о выдаче вида на жительство;
- срок действия вида на жительство;
- наименование органа исполнительной власти, выдавшего вид на жительство.

Иностранные граждане и лица без гражданства могут свободно передвигаться в пределах России в личных и деловых целях в соответствии с имеющимися у них документами. Ограничения накладываются на посещение территорий, организаций и объектов, для посещения которых необходимо наличие специального разрешения. При этом иностранные граждане, являющиеся сотрудниками дипломатических представительств и работниками консульских учреждений иностранных государств в России, сотрудниками международных организаций, а также аккредитованными в России иностранными журналистами\ами наделены правом свободного передвижения в пределах России на основании принципа взаимности.

По общему правилу иностранные граждане и лица без гражданства лишены как активного, так и пассивного избирательного права при выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Также они не вправе принимать участия в референдуме Российской Федерации и референдумах, проводимых в субъектах Российской Федерации. Однако постоянно проживающие на территории России иностранные граждане и лица без гражданства могут быть наделены правом участия в местных референдумах, а также активным и пассивным избирательным

правом. Наделение такими правами осуществляется в соответствии с федеральными законами.

Иностранные граждане и лица без гражданства вправе свободно распоряжаться своими способностями к труду, избирать род деятельности и профессию. Кроме того, они имеют право на свободно использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности в пределах, устанавливаемых федеральным законом.

Работодатель и заказчик работ (услуг) могут привлекать иностранных работников и использовать их труд при условии получения разрешения на привлечение и использование таких работников. Иностранные граждане и лица без гражданства могут трудоустроиваться только при наличии соответствующего разрешения на работу. Данный порядок не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, которые:

- постоянно проживают на территории Российской Федерации;
- являются участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию;
- являются сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств на территории РФ, сотрудниками международных организаций, а также частными работниками таких лиц;
- являются работниками иностранных юридических лиц, выполняющих монтажные работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в РФ технического оборудования;
- являются журналистами, получившими аккредитацию в РФ;
- обучаются в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняют работы или оказывают услуги во время каникул;

-обучаются в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работают в свободное от учёбы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в образовательных учреждениях, в которых они проходят обучение;

-приглашены в Россию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях.

Также, как уже отмечалось, иностранные граждане и лица без гражданства не обладают отдельными правами и обязанностями, которыми наделяются исключительно граждане РФ. Так, они не могут:

-находиться на муниципальной службе;

-находиться на государственной гражданской службе (за исключением случаев, предусмотренных международным договором РФ);

-замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под государственным флагом Российской Федерации;

-быть членами экипажа военного корабля Российской Федерации или иного судна, эксплуатируемого без цели извлечения прибыли, а также летательного аппарата государственной и экспериментальной авиации;

-быть командирами воздушного судна гражданской авиации;

-быть принятыми на работу на объекты и в организации (перечень устанавливается Правительством РФ), деятельность которых необходима для обеспечения безопасности РФ;

-заниматься деятельностью и замещать должности, допуск указанных субъектов к которым ограничена в соответствии с положениями федерального закона;

-быть призванными на военную службу или альтернативную гражданскую. Тем не менее такие субъекты вправе проходить военную службу по контракту на воинских должностях, замещаемых солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооружённых силах РФ. Кроме того они вправе быть принятыми на работу в такие структуры на должности, замещаемые гражданским персоналом.

Особое место в группе иностранных граждан и лиц без гражданства занимают беженцы, административно-правовой статус которых регламентируется Федеральным законом от 19 февраля 1993 № 4528-I «О беженцах». В соответствии с данным законом беженцем признаётся лицо, «которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений»

Не могут претендовать на статус беженцев лица, покинувшие государство своей гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства) в силу экономических причин, голода, эпидемии, а также чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Лицо, желающее быть признанным беженцем, достигшее возраста 18 лет, должно обратиться с таким ходатайством в дипломатическое представительство Российской Федерации за пределами государства его гражданской принадлежности (прежнего обычного места жительства) или в орган пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации. По рассмотрении данного обращения выносится решение о признании лица беженцем или об отказе в таком признании. В случае положительного решения лицо получает соответствующее удостоверение, срок действия которого равен трём годам. Впоследствии статус беженца может продлеваться на каждый последующий год.

Признанное беженцем лицо может пользоваться услугами переводчика и получать информацию о своих правах и обязанностях, иную необходимую информацию, получать необходимую помощь.

При этом такие лица обязаны соблюдать Конституцию России и российское законодательство, уведомлять о намерении изменить место пребывания в пределах России либо выбрать место жительства за пределами страны, проходить ежегодный переучёт и др.

На основании вышеперечисленного представляется невозможным отнести беженцем к одной из трёх вышеперечисленных групп и поэтому представляется, что беженцы должны быть отнесены к лицам с неопределённым сроком пребывания на территории Российской Федерации.

Следующим основанием классификации иностранных граждан и лиц без гражданства является законность их пребывания на территории Российской Федерации.

Представители четырёх рассмотренных ранее категорий пребывают на территории России на законных основаниях, поэтому они являются законно пребывающими.

Лица, являющиеся незаконно пребывающими иностранными гражданами и лицами без гражданства признаются таковыми в силу того, что:

- въехали на территорию Российской Федерации с нарушением установленных правил;

- не имеют или утратили действительные документы, установленные для таких лиц федеральным законом или международным договором Российской Федерации, предоставляющие им право проживания (пребывания) в пределах Российской Федерации;

- уклоняются от выезда за пределы Российской Федерации по истечении установленного срока пребывания;

- нарушили правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Такие лица оказываются на нелегальном положении по причине незаконного въезда на территорию РФ или утраты права на дальнейшее пребывание, а также отказа от добровольного возвращения в государство своей гражданской принадлежности или государство их последнего пребывания. В пределах РФ они

наделяются только неотъемлемыми правами человека, они должны подвергнуться наложению соответствующих административных санкций со стороны уполномоченных органов государственной власти с последующим выдворением за пределы Российской Федерации.

Как отмечает Н.Г. Бай¹, имеет определённый интерес классификация иностранных граждан, к которой прибегают при оформлении приглашений и виз в процессе правоприменительной практики уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации. В соответствии с ней иностранные граждане и лица без гражданства подразделяются на следующие группы:

-постоянно и временно командированные сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений, международных организаций и их представительств (послы, главы представительств, генконсулы, консулы, военные атташе, дипломатические и технические сотрудники, а также члены их семей и гости; обслуживающий персонал, командированные, курьеры дипломатической связи, главы и члены делегаций по линии правительственных и международных организаций, пребывающие для ведения официальных переговоров). Такие лица пользуются иммунитетом от юрисдикции Российской Федерации. Соответственно, можно сказать, что иностранные граждане и лица без гражданства могут быть классифицированы как пользующиеся иммунитетом от юрисдикции Российской Федерации и как не обладающие таковым;

-военнослужащие (прибывающие по линии МО РФ, ФСБ РФ, МВД РФ на военные учения, совещания и переговоры и т.д.);

-инспектора (по контролю за вооружениями, химическому и ядерному оружию, открытому небу, по мерам доверия и т.д.);

-прибывающими на территорию России по личным мотивам (по приглашению, с целью посещения захоронения, в порядке приграничного обмена, для

¹Бай, Н.Г. Понятие, классификация, основы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации / Н.Г. Бай // Правовая инициатива. – 2013. – № 6.

экстренного лечения, в связи с тяжелой болезнью или смертью близкого родственника и т.д.);

-въезжающие в Российской Федерации для деловых поездок (например, для участия в переговорах или решения коммерческих вопросов; водители автотранспортных средств, осуществляющие регулярные пассажирские и грузовые перевозки; члены экипажей самолётов, судов или поездных бригад; осуществляющие ремонт, установку, монтаж, техническое обслуживание поставленного в Российскую Федерацию иностранными фирмами и организациями оборудования; участвующие в переговорах по линии исполнительных, законодательных и судебных органов власти; прибывающие с целью усыновления (удочерения) и т.д.);

-прибывающие в Россию с туристическими целями;

-прибывающие для прохождения обучения в образовательных учреждениях системы среднего, высшего и послевузовского образования, в подготовительных отделениях учреждений образования и т.д.;

-прибывающие для занятия трудовой деятельностью;

-прибывающие в целях осуществления научных, культурных, общественно-политических, спортивных, религиозных связей и контактов, паломничества, благотворительной деятельности, доставки гуманитарной помощи;

-претендующие на получение убежища на территории Российской Федерации;

-осуществляющие транзитный проезд через территорию Российской Федерации;

-прибывающие для временного проживания в пределах квоты на выдачу разрешений на временное проживание;

-депортируемые на территорию Российской Федерации в соответствии с соглашениями о реадмиссии.

Каждая из рассмотренных классификаций представляется верной, однако необходимо отметить, что базовой, исходной должна признаваться классификация, получаемая на основании классификации, принятой в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», т.е. в зависимости от

продолжительности нахождения указанных лиц в пределах Российской Федерации, поскольку от продолжительности их пребывания на территории страны зависят их иные классификации, а также предоставляемые им права и возлагаемые на них обязанности, что составляет административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЮРИДИЧЕСКИЙ СОСТАВ, НАКАЗАНИЕ

2.1 Составы административных правонарушений за нарушение правил пребывания на территории Российской Федерации

Иностранцы граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации, равно как и российские граждане, подлежат в большинстве случаев привлечению к ответственности (исключение составляют лица, пользующиеся иммунитетом от юрисдикции Российской Федерации). Необходимость привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к ответственности за совершение правонарушений основывается на норме ст. 33 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также на конституционном принципе равенства всех лиц перед законом. Ответственность лиц, не обладающих гражданством Российской Федерации, за совершение правонарушений в сфере административного законодательства устанавливается в соответствии с КоАП РФ.

Как уже отмечалось, отдельные категории иностранных граждан не могут привлекаться к административной ответственности в силу наличия у них иммунитета от юрисдикции Российской Федерации, устанавливаемого в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации. Вопросы привлечения таких лиц к ответственности регламентируются в соответствии с нормами международного права (ч. 3 ст. 2.6 КоАП РФ).

Вместе с тем определённые особенности имеет и административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства, не пользующихся иммунитетом от юрисдикции Российской Федерации. Ответственность таких лиц

не совпадает с ответственностью российских граждан, поскольку для них предусмотрена также ответственность за нарушение специальных правил, действие которых не распространяется на граждан России. Соответственно, в отношении иностранных граждан действует ответственность за нарушение режима пребывания на территории России; устанавливается она КоАП РФ (при совершении административных правонарушений). Кроме того, в зависимости от степени тяжести правонарушения возможно привлечение таких лиц также к материальной и к уголовной ответственности.

Нормы, устанавливающие административную ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, приведены в гл. 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации». Кроме того, к данным правонарушениям также относятся нормы ст. 19.27 КоАП РФ «Предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учёта».

Следует отметить, что ежегодно в России большое количество иностранных граждан и лиц без гражданства, а также российских граждан и организаций привлекается к административной ответственности за совершение правонарушений в миграционной сфере. Наиболее распространены такие правонарушения, как пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России без необходимых документов, уклонение от выезда с территории страны по истечении разрешённого срока, нарушение правил транзитного проезда через территорию России, отсутствие разрешений на занятия трудовой деятельностью, недостоверные миграционные карты. Также растёт число иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно въезжающих в

пределы Российской Федерации, что представляет угрозу национальной безопасности страны¹.

По мнению И.Д. Фиалковской и Е.Г. Софроновой основными причинами правонарушений в данной сфере являются²:

-отсутствие согласованной государственной системы предотвращения административных правонарушений, что приводит к неэффективности отдельных мероприятий по их предупреждению;

-недостаточно эффективная система наказаний;

-недостаточная осведомлённость населения в отношении правил режима государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации. Как отмечает Т.И. Чернышова³, зачастую такие правонарушения совершаются в силу незнания законодательства Российской Федерации о Государственной границе, подтверждением чему служит наличие большого количества дел об административных правонарушениях в этой сфере.

По мере роста количества правонарушений в миграционной сфере ужесточаются и меры ответственности. Расширен круг субъектов, которые могут привлекаться к ответственности за совершение соответствующих правонарушений. Так, теперь за нарушение правил пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 18.9 КоАП РФ) к ответственности могут быть привлечены помимо должностного лица организации, принимающей в России иностранного гражданина или лицо без

¹ Кондрашина, К.П. Административная ответственность за правонарушения в сфере миграции иностранных граждан и лиц без гражданства / К.П. Кондрашина // Административное право и процесс. – 2006. – № 2. – С. 40.

² Фиалковская, И.Д., Софронова, Е.Г. Ответственность за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ / И.Д. Фиалковская, Е.Г. Софронова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015 г. – № 1. – С. 201.

³ Чернышова, Т.И. Предупреждение административных правонарушений в области защиты государственной границы Российской Федерации / Т.И. Чернышова // Административное право и процесс. – 2012. – № 12.

гражданства и гражданина РФ, также и постоянно проживающие в России иностранные граждане.

Представляется, что значимая роль в укреплении правопорядка и законности в данной сфере, а также правовой охраны миграционных отношений отводится мерам административной ответственности. За совершение правонарушений в рассматриваемой сфере предусмотрены такие административные наказания как предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административный арест, административное приостановление деятельности, административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства. Последний вид наказания не может быть применён в отношении граждан России в силу наличия конституционного запрета на высылку таких лиц за пределы страны (ч. 1 ст. 62 Конституции). Также не могут быть высланы лица с двойным гражданством, одно из которых является российским, т.к. в соответствии с п. 1 ст. 6 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» такие лица рассматриваются Российской Федерацией только как граждане данного государства¹.

Предупреждение является мерой административного наказания, выражающейся в официальном порицании физического или юридического лица в письменном виде. Применяется за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба. В отношении правонарушений в рассматриваемой сфере данное наказание применяется в ч. 3 ст. 18.1, ст. 18.2, ст. 18.3, ч. 1 ст. 18.4 КоАП РФ. В большинстве случаев в соответствии с

¹ Панкова, О.В. Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения. – 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: Правовая система Консультант Плюс

санкциями является альтернативой административному штрафу. При этом не допускается его применение взамен иных административных наказаний, если это не предусмотрено санкцией соответствующей нормы КоАП РФ.

В научной литературе приводятся различные точки зрения относительно обоснованности включения в санкции статей гл. 18 КоАП РФ такого вида административного наказания как предупреждение. Так, например, О.В. Катаева считает необходимым применять данную меру в отношении лиц, совершивших административные правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, впервые, если форма их вины носит неосторожный характер. Соответственно ей предлагается внесение изменений в санкции ч. 1, ч. 2 ст. 18.8 КоАП РФ и ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ с установлением данного вида наказаний за нарушения норм рассматриваемых статей¹.

Противоположную точку зрения занимает Е. Симонова, согласно которой такая мера административной ответственности должна быть исключена из соответствующих статей гл. 18 КоАП РФ по причине её недостаточной эффективности².

Следующим видом административного наказания, используемого за нарушения законодательства в рассматриваемой сфере, является административный штраф. Данная мера ответственности представляет собой взыскание в денежной форме, налагаемое уполномоченным должностным лицом с целью воздействия на материальные интересы³. Главной особенностью такого вида административного наказания является материальное воздействие на

¹Катаева, 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.

²Симонова, 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. 38.

³Катаева, О.В. Проблемы применения административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации // «Чёрные дыры» в российском законодательстве. – 2007. – № 3. – С. 485.

правонарушителя путём отчуждения от него определённой денежной суммы¹. Также этот вид наказания является важным средством частной и общей превенции².

Назначение штрафа предусмотрено санкциями всех статей рассматриваемой сферы, поэтому справедливо утверждение, что это самый распространённый вид административных наказаний. Как отмечает О.В. Катаева³, большая часть опрошенных практических работников ФМС не считает увеличение величины административного штрафа за нарушения в рассматриваемой сфере гарантом соблюдения правопорядка в области миграционных отношений. Только 28,3% из них абсолютно уверены в действенности такой меры. 19,6% считает его целесообразным в отношении только должностных и юридических лиц. 23,3% полагают, что увеличение размера административного штрафа только способствует снижению уровня его взыскиваемости. 28,8% считают, что увеличение размеров штрафа не дало положительных изменений в регулировании миграционных процессов в силу повышенной сложности процедуры привлечения к административной ответственности за нарушения в области обеспечения пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Административный штраф используется в качестве основного наказания. В установленных КоАП РФ случаях в дополнение к нему могут также применяться конфискация предмета правонарушения (ч. 3 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.3 КоАП РФ), а также административное выдворение (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).

Основной проблемой, которая возникает в процессе реализации данного вида административного наказания, является неплатёжеспособность значительной

¹ Кондаков, А.В. Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. – С. 123.

² Цветков, Р.В. Некоторые проблемы применения административного штрафа // В сб.: Применение административных наказаний органами внутренних дел. М., 2006. – С. 144.

³ 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.

массы иностранных граждан и лиц без гражданства, совершающих правонарушения¹.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения представляет собой принудительное отчуждение на безвозмездной основе в федеральную собственность или собственность субъекта РФ вещей. При этом такие объекты должны быть полностью оборотоспособными. Применяется такое наказание только в двух статьях рассматриваемой главы – ч. 3 ст. 18.1, ч.2 ст. 18.3 КоАП РФ как дополнительное альтернативное наказание наряду со штрафом. При этом в первоначальной редакции ч. 3 ст. 18.1 КоАП РФ конфискация не являлась дополнительным административным наказанием; введена она была Федеральным законом от 28 декабря 2004 г.²

При назначении виновному лицу наказания в виде административного ареста оно содержится под стражей в условиях изоляции от общества в специализированных учреждениях. Режим содержания представляет собой крайне важное средство достижения целей данного наказания; необходим он для охраны арестованного и надзора над ним для достижения частнопревентивных целей. Он может применяться только в качестве основного административного наказания за совершение наиболее опасных деяний противоправного характера. Единственная статья в рассматриваемой сфере, санкция которой предусматривает назначение данного вида наказания, является ст. 18.7 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы РФ».

В соответствии с п. 23 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» этот

¹ Фиалковская, И.Д., Софронова, Е.Г. Ответственность за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ / И.Д. Фиалковская, Е.Г. Софронова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015 г. – № 1. – С. 203.

² Степенко, В.Е. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации: юридическая природа и нормативно-правовые основания ответственности // Миграционное право. – 2007. – № 1. – С. 13.

вид наказания может применяться только в исключительных случаях, когда с учётом характера правонарушения и личности правонарушителя применение иных видов административных наказаний не будет способствовать достижению задач административной ответственности. Также К.В. Пронин отмечает, что по смыслу нормы рассматриваемой статьи такой вид наказания может быть назначен только при наличии отягчающих административную ответственность обстоятельств¹.

Значительная часть правоведов считает необходимым полностью исключить данный вид административного наказания. Так, А.В. Кирин считает², что объём негативного воздействия на человеческую психику, а также причиняемых моральных и физических страданий во многом равен мерам уголовной ответственности. Однако необходимо помнить, что данный вид наказания играет важную роль среди иных видов административных наказаний. В отдельных случаях он является единственно возможным средством воздействия на правонарушителей. Как показывает правоприменительная практика, большая часть лиц, совершающих административные правонарушения по ст. 18.7 КоАП РФ, обладает низкой платёжеспособностью и в силу этого наложение на них штрафа представляется нецелесообразным.

Помимо этого в процессе исполнения данного вида наказания возникают определённые проблемы:

-нарушение сроков содержания арестованных до отправления в конечный пункт исполнения наказания в непредусмотренных для этих целей помещениях (комнатах для задержанных дежурной части органа внутренних дел, в иных неспециализированных помещениях);

-нарушение порядка срока исчисления срока отбывания административного ареста. В соответствии с нормой ч. 3 ст. 3.9 КоАП РФ срок административного задержания включается в срок административного ареста. «В постановлении о

¹ Пронин, К.В. Административный арест и дисквалификация // СПС «КонсультантПлюс», 2006.

² Кирин, А.В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // Административное право и процесс. – 2011. – № 9. – С. 54–55.

назначении административного ареста судьбе следует указать момент, с которого подлежит исчислению срок ареста. При определении начального момента течения этого срока необходимо иметь в виду ч. 4 ст. 27.5 КоАП РФ, согласно которой срок административного задержания лица исчисляется со времени доставления в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ, а лица, находящегося в состоянии опьянения,— со времени его вытрезвления» (п. 23 Постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5). Зачастую в постановлениях суда отсутствует точное время, с которого начато отбывание такого наказания и сотрудники полиции исчисляют срок содержания с момента доставления лица в установленное учреждение;

-на законодательном уровне отсутствует механизм приостановления исполнения административного ареста на время производства процедуры обжалования судебного постановления;

-существенной проблемой является материально-техническое обеспечение деятельности спецприёмников. Зачастую судам при решении вопроса о назначении административного ареста приходится принимать во внимание помимо юридических вопросов также вопросы наличия мест в спецприёмниках, а также иные факторы.

Административное приостановление деятельности является сравнительно новым видом наказания за совершение административных правонарушений. Введено оно было только в 2005 г. Изначально такое наказание за нарушение норм в рассматриваемой сфере было установлено только нормой ч. 2 ст. 18.13 «Незаконная деятельность по трудоустройству граждан РФ за границей». Однако в настоящее время такое наказание предусматривается также за нарушение норм, предусмотренных помимо ч. 2 ст. 18.13 также ч. 1–4 ст. 18.15, ст. 18.16, ч. 1, 3 ст. 18.17 КоАП РФ.

Вместе с тем при реализации данной меры возникают определённые проблемы практического и теоретического характера. Так, имеется большое количество способов, благодаря которым коммерческие организации получают возможность скрывать нарушения в области миграционного законодательства. Примером может служить осуществление ею своей деятельности посредством подставной

фирмы. Кроме того, собственники легко могут избежать ответственности по ст. 18.15 КоАП РФ; для этого им достаточно уволить нелегальных работников, что может быть сделано сразу после назначения такого наказания. Таким образом, правонарушитель может уйти на законных основаниях от административной ответственности.

Также представляется достаточно спорной возможность сокращения срока такого наказания, если будет установлено устранение обстоятельств, послуживших основанием для назначения этой меры. Как считает И.В. Максимов, досрочное прекращение исполнения такого наказания говорит об «исправлении нарушителя, достижении частной превенции»¹. Однако такая точка зрения не может быть принята в случае миграционных нарушений. Раскаяние юридического лица невозможно в принципе. Собственники предприятия могут заменить лицо, допустившее правонарушение в рассматриваемой сфере, демонстрируя своё исправление. Для такой организации сокращение срока административного наказания напоминает попытку выдать «совершённое правонарушение за несуществующее»².

В силу значимости для настоящего исследования административного наказания в виде административного выдворения представляется необходимым рассмотреть его в контексте отдельного параграфа.

¹ Максимов, И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. С. 440

² Шерстобоев, О.Н. Административное приостановление деятельности: к постановке проблемы // Российская юстиция. 2010. № 2.

2.2 Особенности наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации

КоАП РФ предусматривает в качестве одного из видов административного наказания административное выдворение за пределы Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ). Применяться такое наказание может только в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства; невозможность применения данного вида наказания в отношении российских граждан вытекает из содержания ст. 61 Конституции РФ, согласно которой гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы страны или выдан другому государству. Устанавливаться такой вид административного наказания может исключительно федеральным законодательством об административной ответственности, т.к. в соответствии со ст. 3.2 КоАП РФ единственными видами административных санкций, которые вправе устанавливать субъекты РФ, являются предупреждение и административный штраф. Может быть назначено в виде как основного, так и дополнительного административного наказания (в соответствии со ст. 3.3 КоАП РФ).

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства осуществляется в форме принудительного и контролируемого перемещения данных субъектов через Государственную границу РФ за её пределы. В случаях, предусмотренных законодательством РФ, такой выезд может осуществляться в самостоятельном, но контролируемом выезде иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации. Назначается такое наказание районным судьёй, а при совершении правонарушения при въезде на территорию России – должностными лицами пограничных органов и войск.

После вступления в силу КоАП РФ (1 июля 2002 г.) количество статей его Особенной части, санкции которой предусматривают административное выдворение за пределы РФ лиц, не обладающих российским гражданством,

заметно выросло. Изначально данный вид наказания был предусмотрен 6 статьями гл. 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации» в качестве дополнительного наказания за правонарушения, предусмотренные 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. Впоследствии данное наказание было установлено отдельными статьями главы 6 КоАП РФ в сфере незаконного оборота и потребления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (ч. 2 ст. 6.8, ч. 2 ст. 6.9, ч. 2 ст. 6.16.1 КоАП РФ) в качестве обязательного дополнительного наказания, в иных статьях в качестве дополнительного наказания. В настоящее время прослеживается тенденция расширения законодательства об административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушения в сфере миграционного законодательства и установления более строгих санкций за совершение таких правонарушений. Наиболее заметной данная тенденция представляется по причине введения административной ответственности за неоднократное совершение административных правонарушений, связанных с нарушением иностранными гражданами и лицами без гражданства режима пребывания на территории РФ и правил занятия трудовой деятельностью; данные изменения отражены в ст. 18.8, 18.10 и 19.27 КоАП РФ. В случае совершения таких правонарушений на территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также Московской и Ленинградской областей субъекты таких правонарушений несут более строгую ответственность.

Для усиления эффективности борьбы с незаконной миграцией санкциями ч. 1.1, 3 и 4 ст. 18.8, ч. 2, 3 ст. 18.10 КоАП РФ установлено обязательное административное выдворение за пределы РФ наряду с административным штрафом. Примечательно, что административное выдворение имеет большое количество общих характеристик с депортацией, являющейся мерой

административного принуждения; тем не менее между ними существуют определённые различия.

Так, фактическим основанием административного выдворения является совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, тогда как в случае с депортацией таковым является утрата или прекращение законных оснований для дальнейшего пребывания или проживания таких субъектов на территории Российской Федерации. При этом в случае с депортацией обязательно отсутствие признаков состава административного правонарушения или преступления.

Примером нормативного основания административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства может служить норма ст. 18.10 КоАП РФ, по которой незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности на территории России (т.е. без наличия разрешения на работу или патента, если наличие таких документов требуется в соответствии с законом, осуществление трудовой деятельности, не указанной в таких документах, а также занятие такими лицами трудовой деятельностью за пределами субъекта РФ, в котором им разрешено занятие трудовой деятельностью), т.е. совершение административного правонарушения.

Примером нормативного основания депортации иностранного гражданина или лица без гражданства может служить аннулирование уполномоченными на то органами в силу предусмотренных законом причин имеющихся у него патента, разрешения на временное проживание или вида на жительство. При этом условием принятия уполномоченными органами такого решения не должно являться совершение такими лицами административных правонарушений.

Кроме того, указанные меры различаются по субъектам, принимающим решение об их применении. Так, решение об административном выдворении принимается судьёй, тогда как о депортации – органом, уполномоченным в сфере миграционного контроля.

При назначении административного наказания в виде административного выдворения лицо теряет право на въезд на территорию Российской Федерации сроком на пять лет (или на один год в зависимости от субъекта, принявшего соответствующее решение) с момента, когда он был подвергнут такому наказанию в период пребывания на территории страны. Депортация, в свою очередь, не приводит к последствиям такого характера.

Таким образом, можно сделать вывод, что административное выдворение представляет собой карательную санкцию, применяемой по причине совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, тогда как депортация является мерой административного пресечения. Федеральное законодательство в сфере регламентирования порядка и условий пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России рассматривает депортацию как принудительную высылку таких субъектов за пределы страны при утрате или прекращении законных оснований их дальнейшего пребывания или проживания на территории России, если не имеется оснований для возбуждения уголовного дела или дела об административном правонарушении. Решение о депортации принимается во внесудебном порядке несмотря на то, что процедуры исполнения решений об административном выдворении и о депортации во многом совпадают. При этом, как указывает О.В. Панкова¹, существует проблема разграничения оснований применения таких мер в силу их предельно общего и неконкретного характера. Данный фактор позволяет правоприменителю вывести виновного иностранного гражданина, которому грозит выдворение, из юрисдикции КоАП РФ и несмотря на наличие оснований к административной ответственности подвергнуть его депортации. Соответственно, законодатель предоставляет правоприменителю возможность по своему усмотрению выбрать одну из возможных процедур, что воздействует на объём его процессуальных гарантий. Необходимо отметить, что в юридической литературе неоднократно поднимался вопрос целесообразности

¹ Панкова, О.В. Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения. – 2013 г. [Электронный ресурс]. // СПС Консультант Плюс

использования понятий «административное выдворение» и «депортация», которые обозначают одну процедуру – принудительную высылку иностранного гражданина за пределы Российской Федерации. В связи с этим А.Н. Сандугей считает необходимым отказаться от такого терминологического несоответствия и ввести в законодательный оборот термин «высылка»¹; примечательно, что данный термин используется как в Конституции РФ (ч.1 ст. 61), так и в международных правовых актах. В последних при этом не делаются различия между депортацией и выдворением.

Наряду с депортацией и административным выдворением иностранных граждан и лиц без гражданства также используется такая правоограничительная мера, как реадмиссия. Данная мера во многом схожа по характеру с административным выдворением. В международных договорах, ратифицированных РФ, под реадмиссией понимается передача Российской Федерацией иностранному государству иностранных граждан и лиц без гражданства, которые незаконно находятся в пределах РФ, в соответствии с международными договорами РФ о реадмиссии (включая ускоренную процедуру реадмиссии в приграничных районах). Также в рамках данной процедуры осуществляется приём Российской Федерацией иностранных граждан и лиц без гражданства на основании соответствующих договоров. Лицо, подлежащее реадмиссии с территории РФ, помещается в специальное учреждение, находящееся в ведении уполномоченного органа на основании судебного решения. Соответственно, реадмиссия не обуславливается реализацией административной ответственности и применением административной санкции, что отличает её от процедуры административного выдворения. Целью применения реадмиссии является принудительное прекращение противоправного поведения со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства, проявляющегося в нарушении установленного режима пребывания. Соответственно, реадмиссия больше соответствует депортации. Основным

¹ Сандугей, А. Н. Депортация: наказание или процедура // Административное право и процесс. – 2005. – № 1. – С. 34

отличием реадмиссии от административного выдворения и депортации является то, что она применяется в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии¹.

Отличительной чертой реадмиссии является то, что она может быть применена в отношении лиц, которые не имеют документов, удостоверяющих личность. Основанием к таким действиям может служить предположение о государстве их гражданской принадлежности, а также имеющихся сведений о государстве, с территории которого они въехали на территорию России, или в котором у них имеется разрешение на временное или постоянное проживание. Природа оснований применения реадмиссии специфична; такими основаниями являются нарушения законодательства государства пребывания по вопросам въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства. Как правило, такие правонарушения влекут применение санкций, предусмотренных нормами ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4, ст. 18.8 КоАП РФ, хотя применение реадмиссии возможно также и при отсутствии правонарушения; это отвечает целевой направленности данной меры государственного принуждения, имеющей пресекающий характер и не рассматриваемой в качестве санкции за противоправное поведение. Представляется, что реадмиссия является эффективным средством борьбы с административными правонарушениями в сфере миграции, субъектами совершения которых являются иностранные граждане, не обладающие документами, удостоверяющими личность, в силу того, что данный процесс может быть начат в отношении лиц, личность которых установить невозможно, и только в рамках данной процедуры иностранный гражданин может быть помещён в специальное учреждение до судебного решения с последующим продлением срока его содержания в данном учреждении. Данный срок продлевается в соответствии с решением суда. При этом процедура реадмиссии применяется очень редко в силу большого объёма материальных и финансовых затрат на её реализацию,

¹ Паукова, Ю. В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2012. – № 1. – С. 56.

которые необходимы для обеспечения документами лиц, подлежащих реадмиссии, для содержания их в специальных помещениях, передачи их принимающему государству, неразвитости требуемой инфраструктуры и отсутствия должной урегулированности механизма возмещения понесённых государством расходов. Кроме того, Россия, являющаяся для многих мигрантов транзитным государством, не имеет необходимых соглашений с государствами, с чьей территории такие лица попадают в РФ. В силу этого такая процедура является крайне затруднительной или невозможной. Также факторами, затрудняющим реадмиссию, являются случаи, когда невозможно установить страну гражданской принадлежности лица, невозможно установить, в каком государстве данное лицо проживает, а также факт отсутствия у такого лица гражданства какого-либо государства.

Для характеристики административного выдворения как меры административной ответственности важное значение играют новые положения ч. 6 ст. 3.10 КоАП РФ, установленные Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 410-ФЗ. Внесение данных изменений обусловило появление двух форм административного выдворения:

-принудительное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации;

-контролируемый самостоятельный выезд иностранного гражданина из Российской Федерации.

В плане содержания данные формы совпадают. Основные различия между ними сводятся к порядку высылки лица и финансовом обеспечении сопряжённых с этим мер. В случае принудительного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы РФ судебное решение по этому вопросу исполняется Федеральной службой судебных приставов, её территориальным органом; если правонарушение было совершено при въезде на территорию РФ, исполняется такое решение пограничными органами и заключается в приобретении проездного документа для правонарушителей, сопровождении их до пункта пропуска через Государственную границу РФ и официальной передаче

представителям властей иностранного государства, на территорию которых производится их выдворение. Кроме того, в соответствии со ст. 27.19 КоАП РФ судья при вынесении решения о принудительном выдворении может вынести решение о помещении выдворяемого лица в специальное учреждение. В случае, если лицу назначается в качестве меры наказания контролируемый самостоятельный выезд за пределы РФ, оно не может быть помещено в специальное учреждение. В таком случае постановление судьи должно быть исполнено самим правонарушителем, которому отводится срок пять дней после вступления в силу соответствующего постановления, чтобы покинуть пределы Российской Федерации. Вместе с тем функции контроля за исполнением виновным лицом соответствующего решения возлагаются на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции. В случае невыполнения лицом возложенной на него обязанности уполномоченный орган может возбудить в отношении данного лица дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ и передать его на рассмотрение судье для решения вопроса о назначении такому лицу административного штрафа с принудительным выдворением за пределы страны. В случае использования принудительного выдворения лица за пределы РФ и отсутствия у него необходимых денежных средств, а также при невозможности выявления принимающей стороны выдворение производится за счёт средств федерального бюджета. В случае использования контролируемого самостоятельного выезда иностранного гражданина или лица без гражданства из РФ лицо выдворяется из страны за счёт своих собственных средств или за счёт пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого он является, а также международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица. Выбор между двумя формами административного выдворения производится судьёй, рассматривающим дело; при принятии решения судья должен руководствоваться характером совершённого правонарушения, а

также принимать во внимание личность виновного лица, включая наличие у него объективных возможностей для самостоятельного выезда за пределы Российской Федерации. В случае отсутствия в материалах дела сведений о наличии у выдворяемого лица необходимых средств, а также сведений о приглашающей стороне судье следует делать выбор в пользу принудительного выдворения такого лица пределы РФ. Представляется целесообразным судьям в целях исполнения назначенного наказания применять предусмотренную нормой ст. 27.19 КоАП РФ меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде помещения такого лица в специальное учреждение для помещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ. Данное решение должно быть отражено в резолютивной части постановления. Вместе с тем необходимо принимать во внимание, что необходимые условия организационного, финансового и материально-технического характера, требуемые для применения данной меры во всех необходимых случаях, до сих пор отсутствуют по причине того, что имеющиеся в субъектах РФ специальные учреждения не рассчитаны на большое количество мест. Соответственно, при решении вопроса о помещении иностранных граждан и лиц без гражданства в такие учреждения на основании ст. 27.19 КоАП РФ, судьи должны в первую очередь принимать во внимание наличие необходимых возможностей для реализации данной нормы. Помещение иностранных граждан и лиц без гражданства, подвергнутых административному выдворению, в существенной степени ограничивает право на свободу и личную неприкосновенность, которые устанавливаются для всех лиц, в том числе для тех из них, которые не обладают гражданством Российской Федерации. Вместе с тем, в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 1998 г. № 6-П по делу о проверке конституционности положения ч. 2 ст. 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР», на основании жалобы, которая была подана Яхья Дашти Гафура»,¹ была признана допустимость такого ограничения в соответствии с

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П по делу о проверке

решением суда, однако его обязательным условием является невозможность исполнения соответствующего постановления без такого задержания. Вместе с тем такая возможность в соответствии с Постановлением Конституционного Суда не должна рассматриваться в качестве основания для задержания виновного лица на неопределённый срок, даже если это обусловлено тем, что ни одно государство не соглашается принять выдворяемое лицо. Иначе задержание лица как требуемая мера по обеспечению выполнения решения о выдворении было бы приравнено к самостоятельному виду наказания, который не предусмотрен российским законодательством (КоАП РФ).

В этом вопросе российское законодательство об административных правонарушениях и правовая позиция Конституционного Суда совпадают. Однако в нормах ч. 5 ст. 3.10 и ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ не указывается срок, на который выдворяемое лицо может быть помещено в специальное учреждение; не указывается так же и наличие или отсутствие возможности продления данного срока, что нарушает единообразность судебной практики. Происходит это в силу того, что одни судьи указывают данный срок в своих постановлениях, а другие не указывают. Представляется, что, поскольку КоАП РФ определение таких сроков не предусмотрено, судьи не должны их указывать. Фактическим сроком выступают период в два года со дня вступления в силу постановления о назначении административного наказания; данный совпадает со сроком давности приведения постановления о назначении административного наказания в исполнение. Примечательно, что некоторые судьи при вынесении постановления об административном выдворении в форме самостоятельного контролируемого выезда из РФ указывают срок, по истечении которого лицо должно покинуть пределы РФ, хотя в соответствии с ч. 6 ст. 32.10 КоАП РФ такой срок равен пяти дням после дня вступления в силу соответствующего постановления. Такие замечания также представляются недопустимыми, поскольку в ст. 29.10 КоАП РФ

конституционности положения ч. 2 ст. 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ. 1998. – № 9. – Ст. 1142.

не приводится никаких указаний относительно этого. В соответствии с результатами анализа практики применения административного выдворения в деятельности судов можно сделать вывод, что судьи недооценивают сложность данной категории дел, поскольку упускают из вида многие важные положения, которые определяют законность привлечения к административной ответственности. К наиболее типичным ошибкам относятся следующие.

Во-первых, судьи не всегда принимают во внимание тот факт, что в силу нормы ч. 1 ст. 26.1 КоАП РФ постановление о назначении административного наказания не может быть вынесено в отношении лица, чья личность не установлена. В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» документами, которые удостоверяют личность иностранного гражданина на территории РФ, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина. К таким документам относятся:

- дипломатический паспорт;
- служебный паспорт;
- консульский паспорт;
- свидетельство на возвращение;
- свидетельство моряка (при наличии судовой роли или выписки из нее);
- летное свидетельство члена экипажа воздушного судна.

Личность лица без гражданства, находящегося на территории РФ, удостоверяют следующие документы:

-документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;

- разрешение на временное проживание;
- вид на жительство;

-иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором РФ в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

В случае, если находящиеся на территории РФ иностранный гражданин или лицо без гражданства не обладают действительными документами, которые удостоверяют их личность, таковыми могут служить любые иные документы, в которых содержатся их персональные данные. К таким документам могут быть отнесены: свидетельство о рождении;

-документ, свидетельствующий о перемене фамилии, имени и (или) отчества либо иных персональных данных;

-документ о заключении (расторжении) брака;

-документ об образовании;

-военный билет;

-трудовая книжка;

-пенсионное удостоверение;

-водительское удостоверение;

-справка из мест лишения свободы об освобождении.

В случае отсутствия таких документов личность иностранного гражданина и лица без гражданства должна быть установлена на основании данных проверок по учётам органа, уполномоченного по контролю и надзору в сфере миграции о факте и сроках постановки лица на миграционный учёт по месту пребывания (проживания) и по учётам информационных центров органов внутренних дел и органа, уполномоченного по контролю и надзору в сфере миграции по соответствующему субъекту РФ, а также на основании сведений из Банка России по учёту иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих на территории России (ЦБД УИГ), и копии обращения в дипломатическое представительство или консульское учреждение страны проживания иностранного гражданина об оказании содействия в установлении его личности и документировании, дактилоскопической карты. Из этого следует, что данные о личности

привлекаемого к административной ответственности лица должны быть обязательно подтверждены необходимыми документами. При этом распространены случаи, когда личность иностранного гражданина устанавливается с его слов; при этом отсутствуют какие-либо объективные данные, способные подтвердить его личность. В материалы дела представляется анкета опроса правонарушителя, которая заполняется лицом, составившем протокол об административном правонарушении. Причиной этого является то, что в соответствии со ст. 27.5 КоАП РФ лицо не может быть подвергнуто административному задержанию на срок более 48 часов; установить же личность лица, не имеющего при себе удостоверяющих личность документов, в пределах данного временного промежутка зачастую невозможно.

Кроме того, решения судей о назначении дополнительного административного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ не всегда являются обоснованными; к тому же зачастую отсутствуют данные, которые подтверждают реальную необходимость применения к виновному лицу такой меры ответственности, а также её обоснованности как единственно возможного способа достижения баланса частных и публичных интересов в административном процессе. Кроме того, принимая решение об административном выдворении лиц за пределы РФ, судьи зачастую не принимают во внимание нормы международного права, которые устанавливают общий механизм защиты всех лиц, которые на законных основаниях находятся на территории определённого государства. Прежде всего необходимо помнить о таком международном нормативном правовом акте как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. В соответствии с ней серьёзно ограничивается круг оснований, в соответствии с которыми высылка лица за пределы государства может являться правомерной. Административное выдворение отвечает критериям высылки, установленными данной Конвенцией. Из содержания ст. 2 и 4 Протокола № 4 от 16 сентября 1993 г. к Конвенции следует, что подобные действия со стороны государства могут быть оправданы, если они:

-предусмотрены законом;

-являются необходимыми в демократическом обществе для обеспечения национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Значимые гарантии для вынесения законного и справедливого решения об административном выдворении приводятся также в ст. 8 Конвенции, содержание которой запрещает вмешательство государства в осуществление права на уважение семейной жизни. Так, в деле «Беррехаб против Нидерландов» Европейским судом по правам человека было установлено, что в случае высылки и выдачи лица может быть нарушена ст. 8 Конвенции при наличии основания полагать, что результатом такого вмешательства может стать нарушение семейной жизни данного лица, т.е. привести к разрыву отношений между супругами, которые были результатом законного и подлинного брака. Однако такая высылка допустима в случае крайней социальной необходимости¹.

Практикой Европейского суда по правам человека установлены следующие критерии, которыми необходимо руководствоваться при определении того, является ли мера по выдворению необходимой в демократическом обществе и отвечает ли она преследуемым законом целям²:

-характер и тяжесть совершенного правонарушения;

-длительность пребывания лица в стране, из которой оно должно быть выдворено;

-период времени, прошедший с момента совершения правонарушения, и поведение заявителя в этот период;

-гражданство различных заинтересованных лиц;

-семейное положение заявителя, в частности длительность брака, и другие факторы, подтверждающие действительность семейной жизни пары;

¹ Решение Европейского суда по правам человека по делу «Беррехаб против Нидерландов» от 21 июня 1988 г. Серия А. Т. – С.15-16.

² Постановление Европейского суда по правам человека от 27 сентября 2011 г. по делу «Алим против России»

-знал(а) ли супруг(а) о правонарушении на тот момент, когда он(а) вступал(а) в брак с заявителем;

-есть ли в браке дети и если есть, сколько им лет;

-трудности, с которыми вероятно столкнется супруг(а) заявителя в стране, в которую должен быть выдворен заявитель.

Кроме того, Европейский суд по правам человека большое внимание уделяет следующим критериям:

-насуточные интересы и благополучие детей, в частности трудности, с которыми могут столкнуться дети заявителя в стране, в которую должен быть выдворен заявитель;

-прочность социальных, культурных и семейных связей со страной назначения.

В Постановлении по делу «Закаев и Сафанова против России» от 11 февраля 2010 г. Судом было установлено, что вмешательство публичной власти в осуществление права заявителя на личную и семейную жизнь отвечало нормам закона (в соответствии со ст. 18.8 КоАП РФ), оно преследовало законные цели, в частности недопущение массовых беспорядков, а также совершения преступлений и обеспечение экономического благосостояния страны. Главным вопросом была необходимость применения такой меры в демократическом государстве. Отвечая на данный вопрос, Суд руководствовался упомянутыми выше критериями. Судом было установлено, что правонарушение, за совершение которого был выдворен заявитель, не имело серьёзного характера и что правонарушителю было назначено наказание в рамках существующих положений в первый раз. Затем Суд отметил, что заявители и четверо их несовершеннолетних детей обладают российским гражданством, никогда не обладали казахстанским гражданством. Несмотря на то, что местом рождения Сафановой является Казахстан, где она провела детство, она также не вправе претендовать на казахстанское гражданство. Степень связи детей заявителей с Казахстаном является ещё более слабой. Также Судом было принято во внимание то, что заявитель не обладает постоянной работой на территории Казахстана и,

соответственно, он не в состоянии там материально обеспечить свою семью. Принимая во внимание, что до 2002 г. Закаев не пытался получить вид на жительство в России или российское гражданство, без учёта продолжительности его проживания на территории РФ и брака с гражданкой данного государства, Суд с учётом конкретных обстоятельств дела пришёл к заключению, что экономическое благосостояние страны и предотвращение беспорядков и преступлений не являлись более приоритетными, чем права заявителей.

По другому делу – «Алим против Российской Федерации» – Европейский суд, пришёл к выводу, что высылка заявителя за пределы РФ является нарушением ст. 8 Конвенции, т.к. нарушается его право на уважение семейной жизни. Своё решение Суд мотивировал тем, что Алим проживал на территории России в течение продолжительного периода времени в сожительстве с гражданкой РФ; у них имеется двое детей. Суд считает, что понятие семьи не должно трактоваться исключительно как основанные на браке взаимоотношения, что позволяет рассматривать в качестве семьи случаи, когда лица совместно проживают без заключения брака. В соответствии с указанием Суда ребёнок, рождённый в браке, является частью семьи с момента и в силу самого факта его или её рождения. Из содержания ст. 8 Конвенции следует, что факт наличия или отсутствия семейной жизни определяется существованием на практике тесных личных связей, в частности, явной заинтересованности и обязательств отца до и после его рождения. В контексте данного дела Европейским Судом была признана недопустимость непринятия во внимание влияния принимаемого уполномоченными субъектами решения. На основании вышеизложенного Суд пришёл к выводу, что вопрос в отношении существования личной и (или) семейной жизни не был рассмотрен на национальном уровне¹.

Также ЕСПЧ многократно указывал на недопустимость высылки лица при условии существования угрозы того, что оно может подвергнуться бесчеловечному или унижающему достоинство обращению.

¹ Постановление Европейского суда по правам человека от 27 сентября 2011 г. по делу «Алим против России»

Практика Верховного Суда РФ должна учитывать такие подходы. Так, в соответствии с Постановлением судьи Гусь-Хрустального городского суда Владимирской области гражданин Республики Азербайджан Р. был признан виновным в совершении административного правонарушения по ст. 18.8 КоАП РФ. Данное лицо нарушило установленный режим пребывания на территории России; ему было назначено административное наказание в виде административного штрафа с административным выдворением за пределы РФ. В соответствии с решением судьи Владимирского областного суда постановление было оставлено в силе. Кроме того, Председателем данного Суда жалоба Р. была оставлена без удовлетворения. Изучив материалы дела, заместитель Председателя Верховного Суда РФ установил факт проживания лица на территории РФ, наличие у него двоих несовершеннолетних сыновей от гражданки РФ, с которой он состоит в браке в течение десяти лет. В 2003 г. он обращался в паспортно-визовую службу Гусь-Хрустального УВД с заявлением о предоставлении ему гражданства, однако его документы были утеряны. Таким образом, все предыдущие судебные решения по делу были отменены в части указания на назначение ему дополнительного административного наказания в виде административного выдворения за пределы страны.

В данном контексте необходимо отметить, что в соответствии с п. 2 ст. 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранный гражданин или лицо без гражданства, подвергнутое такому наказанию в период своего предыдущего пребывания на территории РФ, не вправе в течение пяти лет после выдворения въезжать на территорию страны. Также в соответствии с п. 3 ст. 7 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» указанные лица утрачивают возможность приобретения разрешения на временное проживание на территории РФ сроком на пять лет. Данные факторы также способны ущемить право указанных субъектов на уважение их семейной жизни.

Также важным фактором является то, что в соответствии с ч.3 ст. 3.10 КоАП РФ административное наказание в виде административного выдворения за пределы РФ не может быть назначено в отношении иностранных граждан-военнослужащих. Также, как следует из содержания норм Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», данный вид административного наказания не может быть применён в отношении несовершеннолетних лиц от шестнадцати до восемнадцати лет. Таким образом, административное выдворение за пределы РФ может быть применено только в отношении ограниченного круга субъектов. При этом данные лица обязательно должны обладать гражданством (подданством) иностранного государства. Представляется, что данная мера не может быть применена в отношении лиц с множественным гражданством, одно из которых является российским.

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Административное законодательство имеет большое количество проблем, а также спорных и неоднозначных положений. Не являются исключением и проблемы административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства.

Так, в научной литературе не существует единства мнений о целесообразности применения в отношении рассматриваемых субъектов такого вида административного наказания как предупреждение. Так, например, О.В. Катаева считает необходимым применять данную меру в отношении лиц, совершивших административные правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, впервые, если форма их вины носит неосторожный характер. Соответственно ей предлагается внесение изменений в санкции ч. 1, ч. 2 ст. 18.8 КоАП РФ и ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ с установлением данного вида наказаний за нарушения норм рассматриваемых статей. Противоположную точку зрения занимает Е. Симонова, согласно которой такая мера административной ответственности должна быть исключена из соответствующих статей гл. 18 КоАП РФ по причине её недостаточной эффективности.

Представляется наиболее целесообразным согласиться со второй точкой зрения, поскольку для обеспечения общественного порядка и безопасности государства имеет крайне важное значение соблюдение данных норм КоАП РФ. Также применение такого вида административного наказания не представляется экономически целесообразным. Кроме того, эффективность применения данного вида наказания является достаточно низкой, поскольку в дальнейшем часто данные лица совершают новые административные правонарушения.

Как уже отмечалось, административный штраф является наиболее распространённым видом административного наказания, поскольку его наложение предусмотрено за совершение всех правонарушений в рассматриваемой сфере. При этом главной проблемой реализации данного вида наказания является неспособность значительной массы правонарушителей, не обладающих российским гражданством, оплатить его. В связи с этим предлагается при назначении виновному лицу, обладающему низкой платёжеспособностью, данного вида наказания предусмотреть следующие варианты обеспечения исполнения данного вида наказания:

- сделать стороной, обязанной выплатить административный штраф, соответствующий орган государства, гражданином которого это лицо является. Для обеспечения реализации данной меры представляется необходимым разработать и принять необходимые межгосударственные соглашения между Российской Федерацией и иностранными государствами;

- в случае, если известна приглашающая сторона, возложить на неё обязанность по выплате штрафа;

- предусмотреть возможность замены штрафа другим видом административного наказания (например, обязанностью по выполнению общественно-полезных работ).

Представляется необходимым ограничить круг оснований, при наличии которых возможно назначение виновному лицу административного ареста. Обязательным условием для выбора такой санкции должно служить наличие отягчающих административную ответственность обстоятельств. Исключением могут являться только случаи, когда правонарушители не в состоянии оплатить сумму наложенного на них административного штрафа, т.е. необходимо предлагать использование административного ареста в качестве альтернативы административному штрафу. Также с учётом того, что данная мера по объёму негативного воздействия на человеческую психику, а также причиняемых моральных и физических страданий во многом равна мерам уголовной ответственности, представляется целесообразным в силу этого ограничить

количество статей Особенной части КоАП РФ, за нарушение которых предусмотрен административный арест. Взамен данного вида наказания представляется целесообразным предусмотреть иные виды наказаний, например обязательные работы или административный штраф в зависимости от степени платёжеспособности виновного лица, а также иных факторов.

Представляется необходимым назначать административное приостановление деятельности с учётом всех обстоятельств дела и с учётом целесообразности его применения. Для достижения карательных целей назначения такого наказания представляется необходимым исключить возможность досрочного прекращения исполнения такого административного наказания. Для этого необходимо исключить из КоАП РФ ч. 3 ст. 3.12. В противном случае эффективность такого наказания является недостаточной или отсутствует в принципе.

Поскольку зачастую термины «административное выдворение» и «депортация» ошибочно используются в качестве взаимозаменяющих, но при этом обозначают одну процедуру – принудительную высылку иностранного гражданина за пределы Российской Федерации, представляется целесообразным ввести в законодательный оборот термин «высылка», поскольку такой термин используется в Конституции РФ (ч.1 ст. 61), а также в международных правовых актах. В последних при этом отсутствует терминологическая разница между депортацией и выдворением.

При назначении виновному лицу административного наказания в виде контролируемого самостоятельного выезда иностранного гражданина или лица без гражданства из Российской Федерации лицо может просто изменить место своего жительства, оставшись на территории России. Представляется в связи с этим необходимым отказаться от данной формы исполнения наказания в пользу принудительного и контролируемого их перемещения через Государственную границу Российской Федерации. Поскольку данная мера реализуется за счёт средств федерального бюджета, представляется необходимым выработать межгосударственные соглашения Российской Федерации о выплате соответствующими органами государственной власти иностранных государств

Российской Федерации всех понесённых в связи с этим бюджетом расходов. Кроме того, должна быть предусмотрена возможность обязать возместить понесённые Российской Федерацией расходы за счёт средств пригласившего иностранного гражданина органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого он является, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица.

Также в КоАП РФ не приводится деление правонарушений в зависимости от степени их общественной опасности (вредности). В связи с этим представляется необходимым произвести деление всех административных правонарушений в зависимости от степени их общественной опасности (вредности). Поскольку административное выдворение используется в большинстве случаев в качестве факультативного наказания и оно служит цели достижения всех целей административной ответственности и обеспечения нормальной работы всех функций данного вида ответственности, представляется необходимым применять его в отношении только тех административных правонарушений, которые несут наибольшую опасность (причиняют наибольший вред) общественным отношениям. Соответственно, представляется целесообразным ограничить количество правонарушений, за совершение которых предусмотрен данный вид административного наказания. Также необходимо принимать во внимание степень нанесённого тем или иным правонарушением ущерба.

Как уже отмечалось, в случае задержания лица перед его выдворением срок такого задержания должен быть определённым, что должно предотвратить превращение данной меры в отдельный вид административного наказания. Такую же позицию занимает Конституционный Суд Российской Федерации. Однако в соответствующих нормах КоАП РФ такой срок не установлен, что обуславливает необходимость его установления в нормах ч. 5 ст. 3.10 и ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ. Также в данных нормах должны быть предусмотрены условия, в соответствии с которыми данный срок может быть продлён, что будет способствовать единообразию судебной практики. Единообразие судебной практики

нарушается в силу того, что одни судьи указывают данный срок в своих постановлениях, а другие не указывают. Представляется, что, поскольку в настоящее время КоАП РФ определение таких сроков не предусмотрено, судьи не должны их указывать. Фактическим сроком выступают период в два года со дня вступления в силу постановления о назначении административного наказания; данный совпадает со сроком давности приведения постановления о назначении административного наказания в исполнение. Кроме того, при вынесении постановления об административном выдворении в форме самостоятельного контролируемого выезда из РФ судьи не должны указывать срок, отведённый лицу для того, чтобы покинуть пределы Российской Федерации, поскольку он уже установлен ч. 6 ст. 32.10 КоАП РФ и равен пяти дням после дня вступления в силу соответствующего постановления. Также такие замечания представляются недопустимыми, поскольку в ст. 29.10 КоАП РФ не приводится никаких указаний относительно этого.

Также, решая вопрос о привлечении лица к ответственности, уполномоченные должностные лица должны принимать во внимание, что по смыслу ч. 1 ст. 26.1 КоАП РФ постановление о назначении административного наказания не может быть вынесено в отношении лица, чья личность не установлена. Для установления личности такого лица требуется наличие определённых документов, перечень которых был приведён в настоящей работе ранее. Однако возможно и их отсутствие. В этом случае личность иностранного гражданина и лица без гражданства должна быть установлена на основании данных проверок по учётам органа, уполномоченного по контролю и надзору в сфере миграции о факте и сроках постановки лица на миграционный учёт по месту пребывания (проживания) и по учётам информационных центров органов внутренних дел и органа, уполномоченного по контролю и надзору в сфере миграции по соответствующему субъекту РФ, а также на основании сведений из Банка России по учёту иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих на территории России (ЦБД УИГ), и копии обращения в дипломатическое представительство или консульское

учреждение страны проживания иностранного гражданина об оказании содействия в установлении его личности и документировании, дактилоскопической карты. Однако зачастую личность иностранного гражданина устанавливается с его слов; при этом отсутствуют какие-либо объективные данные, способные подтвердить его личность. В материалы дела представляется анкета опроса правонарушителя, которая заполняется лицом, составившем протокол об административном правонарушении. Причиной этого является то, что в соответствии со ст. 27.5 КоАП РФ лицо не может быть подвергнуто административному задержанию на срок более 48 часов; установить же личность лица, не имеющего при себе удостоверяющих личность документов, в пределах данного временного промежутка зачастую невозможно. В связи с этим представляется целесообразным внести в содержание соответствующей статьи КоАП РФ изменение, по которому лицо может быть подвергнуто административному наказанию до установления его личности. При этом необходимо принимать во внимание позицию Конституционного Суда Российской Федерации, по которой лицо не может быть задержано на неопределённый срок. В связи с этим необходимо установить фиксированный временной срок, по прошествии которого лицо не может находиться в качестве административно задержанного.

Кроме того, решения судей о назначении дополнительного административного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ не всегда являются обоснованными; к тому же зачастую отсутствуют данные, которые подтверждают реальную необходимость применения к виновному лицу такой меры ответственности, а также её обоснованности как единственно возможного способа достижения баланса частных и публичных интересов в административном процессе. В соответствии с этим необходимо закрепление положения, в соответствии с которым лицо может быть подвергнуто административному выдворению только в случае, если невозможно добиться восстановления нарушенных общественных отношений иным способом. Также, принимая решение об административном выдворении лица за пределы России,

судьи должны принимать во внимание нормы международного права, которые устанавливают общий механизм защиты всех лиц, которые на законных основаниях находятся на территории того или иного государства. Лицо не должно быть выслано за пределы государства, если применение данного наказания нарушит его семейную жизнь, в частности, оно должно высылаться вместе со своими детьми, при условии, если это не противоречит интересам детей. При этом не имеет значения, состоят ли в официально зарегистрированном браке родители таких детей. Кроме того, законодательный запрет выдворенному лицу в течение пяти лет въезжать на территорию Российской Федерации также способен нарушить его право на уважение семейной жизни.

Также должны быть законодательно предусмотрены основания, наличие которых порождает опасения, что лицо на территории принимающего государства может подвергнуться бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство обращению.

Таким образом, административное наказание в виде административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства не должно применяться, если оно является временно или постоянно проживающим на территории Российской Федерации. При наличии в соответствии со ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод условий применения наказания в виде административного выдворения должно быть исключено. Однако представляется возможным вынесение виновному лицу, являющимся временно или постоянно проживающим иностранным гражданином или лицом без гражданства на территории Российской Федерации, административного наказания в виде административного выдворения. Обязательными условиями применения такого наказания должно быть отсутствие оснований, определённых в соответствии с судебной практикой Конституционного Суда Российской Федерации, а также Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведённое научное исследование продемонстрировало необходимость дальнейшего совершенствования законодательства об административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства. Институт ответственности данных лиц толкуется неоднозначно, кроме того, правоприменители сталкиваются с определёнными трудностями в процессе применения правовых норм в отношении лиц, не обладающих российским гражданством.

По результатам данного исследования были сформулированы определённые выводы.

Так, административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства с одной стороны и российских граждан с другой в целом совпадает. Данный вывод следует из норм Конституции Российской Федерации, которые действуют в отношении всех лиц вне зависимости от факта наличия у них гражданства какого-либо государства или полного отсутствия такого. Однако деликтоспособность лиц, не обладающих российским гражданством, характеризуется определёнными особенностями. Так, они могут привлекаться к ответственности как на общих, так и на специальных основаниях. Кроме того, отдельные лица, обладающие иммунитетом от юрисдикции Российской Федерации, не могут быть привлечены к ответственности.

Кроме того, в настоящем исследовании автором предлагаются следующие меры по совершенствованию механизма привлечения указанных субъектов к административной ответственности, а также способов исполнения определённых видов наказаний:

-отмена возможности применения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства такого вида административного наказания, как предупреждение по причине его низкой эффективности (в санкциях статей гл. 18 КоАП РФ);

-разработка межгосударственных соглашений Российской Федерации с иностранными государствами, в соответствии с которыми на уполномоченные органы таких государств может быть возложена обязанность по уплате соответствующего административного штрафа в случае неплатёжеспособности виновного лица. Кроме того, в случае, если известна приглашающая сторона, на неё также должна быть возложена обязанность выполнения аналогичных действий. Также представляется возможной замена обязанности по выплате штрафа иной мерой административной ответственности, например обязанностью по выполнению общественно-полезных работ;

-ограничение оснований, при наличии которых лицу может быть назначен административный арест; обязательным основанием назначения такого наказания должно быть наличие отягчающих ответственность обстоятельств. При этом представляется необходимым установление возможности уплаты штрафа в случае платёжеспособности виновного лица;

-ограничить количество статей Особенной части КоАП РФ, нарушение которых влечёт за собой административный арест;

-путём исключения из КоАП РФ ч. 3 ст. 3.12 исключить возможность досрочной отмены действия наказания в виде административного приостановления деятельности для достижения целей частной и общей превенции;

-ввести в законодательный оборот термин «высылка»;

-при выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы России использовать принудительное и контролируемое перемещение таких лиц через Государственную границу Российской Федерации. Возмещение возникающих в связи с этим расходов возложить на уполномоченные органы таких государств, на приглашающую сторону, иные субъекты, связанные с появлением соответствующих лиц на территории России. Для реализации данных положений предлагается разработать соответствующие международные договоры Российской Федерации с иностранными государствами;

-законодательное разделение административных правонарушений в зависимости от степени вреда (опасности), которую несут правонарушения в данной сфере;

-в случае, если возможность назначения административного выдворения предоставляется на усмотрение правоприменителя, необходимо назначать такое наказание, если неприменение данной меры не приведёт к требуемым результатам;

-установить срок, на которое лицо может быть задержано до его выдворения;

-установление запрета на выдворение лица, если применение данного вида наказания повлечёт нарушение его права на семейную жизнь;

-в случае назначения административного наказания в виде административного выдворения лицо должно выдвигаться вместе со своими несовершеннолетними детьми, если это не противоречит интересам таких детей;

-недопустимость выдворения лица при наличии оснований предполагать, что на территории принимающего государства оно может подвергнуться бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство обращению.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993
2. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Библиотечка Российской Газеты. – 1999. – № 22-23
3. Европейская конвенция о гражданстве ETS № 166 (Страсбург, 6 ноября 1997 г.)
4. Конвенция Международной Организации Труда № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам (Женева, 24 июня 1975г.)
5. Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 45. – ст. 955
6. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г.
7. Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах»
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская Газета. – 2001. – № 256
9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
10. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

11. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 41. – Ст. 4849.

12. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

13. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 4 (2015) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2015)

14. Постановление Европейского суда по правам человека от 27 сентября 2011 г. по делу «Алим против России»

15. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П по делу о проверке конституционности положения ч. 2 ст. 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ. – 1998. – № 9. – Ст. 1142.

16. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»

17. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Беррехаб против Нидерландов» от 21 июня 1988 г. Серия А. Т. – С. 15-16.

18. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Беррехаб против Нидерландов» от 21 июня 1988 г. Серия А. Т. – С. 15-16

Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

1. Административное право : учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – 928 с.

2. Административное право России : учебник / Бахрах Д.Н. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2011. – 624 с. – (Российское юридическое образование). – 624 с.

3. Бай, Н.Г. Понятие, классификация, основы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации / Н.Г. Бай // Правовая инициатива. – 2013. – № 6.

4. Казимирчук, В.П., Шнейдер Х.Х. Социология управления/Проблемы социологии права. Вильнюс, 1970. – С. 30.

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.

6. Катаева, О.В. Проблемы применения административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации // «Чёрные дыры» в российском законодательстве. – 2007. – № 3.

7. 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. – 236 с.

8. Кирин, А.В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // Административное право и процесс. – 2011. – № 9.

9. Кондаков, А.В. Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

10. Кондрашина, К.П. Административная ответственность за правонарушения в сфере миграции иностранных граждан и лиц без гражданства / К.П. Кондрашина // Административное право и процесс. – 2006. – № 2. – С. 40.

11. Липинский, Д.А. Функции административной ответственности / Д.А. Липинский // ВВ: Административное право и практика администрирования. – 2015. – № 3. – С. 69.

12. Максимов, И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. – 464 с.

13. Максимов, И.В. Административный штраф. – М., 1998. – 280 с.

14. Малько, А.В. Юридические поощрительные санкции // Атриум. Сер. «Юриспруденция». № 6. - Тольятти, 1996. – С. 3-7
15. Международное частное право: Учебник / Под ред. Г. К. Дмитриевой. М., 2001. – 212 с.
16. Мицкевич, Л.А. Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые Лазаревские чтения) // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 19.
17. Панкова, О.В. Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения. – 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: Правовая система Консультант Плюс.
18. Паукова, Ю. В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2012. – № 1
19. Попов, Л.Л., Шерегин, А.П. Управление. Гражданин. Ответственность: (Сущность применения и эффективность административного взыскания. – Л.: Наука, 1975 – С. 51.
20. Пронин К.В. Административный арест и дисквалификация // СПС «КонсультантПлюс», 2006.
21. Сандугей, А. Н. Депортация: наказание или процедура // Административное право и процесс. – 2005. – № 1.
22. 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. 38.
23. Степенко, В.Е. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации: юридическая природа и нормативно-правовые основания ответственности // Миграционное право. – 2007. – № 1.

24. Теория государства и права : учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 496 с.
25. Фаткуллин, Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Курс Лекций – Казань, 1987. – 336 с.
26. Фиалковская, И.Д., Софронова, Е.Г. Ответственность за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ / И.Д. Фиалковская, Е.Г. Софронова. – 2015. – № 1. – С. 201-208
27. Цветков, Р.В. Некоторые проблемы применения административного штрафа // В сб.: Применение административных наказаний органами внутренних дел. М., 2006.
28. Чернышова, Т.И. Предупреждение административных правонарушений в области защиты государственной границы Российской Федерации / Т.И. Чернышова // Административное право и процесс. – 2012. – № 12.
29. Шерстобоев, О.Н. Административное приостановление деятельности: к постановке проблемы // Российская юстиция. –2010. – № 2.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5
«О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса
Российской Федерации об административных правонарушениях»

(извлечение)

23.1. При назначении административного наказания в виде административного выдворения иностранных граждан или лиц без гражданства за пределы территории Российской Федерации надлежит учитывать, что согласно части 4 статьи 3.10 КоАП РФ административное наказание в виде административного выдворения может быть назначено в форме принудительного выдворения за пределы территории Российской Федерации или контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации. При этом указание на форму административного выдворения в постановлении по делу об административном правонарушении является обязательным.

Если форма, в которой должно исполняться административное наказание в виде выдворения, не была указана в постановлении о назначении этого административного наказания, то указанный вопрос может быть разрешен судьей, вынесшим постановление об административном выдворении, на основании части 3 статьи 31.4 КоАП РФ по заявлению органа, должностного лица, приводящих постановление в исполнение, а также по заявлению лица, в отношении которого оно вынесено. Названный вопрос также может быть разрешен судьей при рассмотрении жалобы, протеста прокурора на не вступившее в законную силу постановление об административном выдворении без его отмены при условии, если из материалов дела усматривается, что судьей, вынесшим постановление, была определена форма административного выдворения, но она не отражена в постановлении (например, судьей на основании части 2 статьи 29.10 КоАП РФ

иностранный гражданин (лицо без гражданства) был помещен в специальное учреждение до его выдворения).

Следует также учитывать, что выдворение лица из страны, в которой проживают члены его семьи, может нарушать право на уважение семейной жизни, гарантированное пунктом 1 статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Поэтому при назначении наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации судья должен исходить из действительной необходимости применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства такой меры ответственности, а также из ее соразмерности целям административного наказания, с тем чтобы обеспечить достижение справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках производства по делу об административном правонарушении.

При этом конкретные обстоятельства, связанные с совершением административного правонарушения (длительность незаконного нахождения на территории Российской Федерации, повторное или неоднократное привлечение к административной ответственности и т.д.), подлежат оценке в соответствии с общими правилами назначения административного наказания, основанными на принципах справедливости, соразмерности и индивидуализации ответственности.

Если необходимость применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства административного выдворения за пределы Российской Федерации как единственно возможного способа достижения целей административного наказания, связанного с предупреждением совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (часть 1 статьи 3.1 КоАП РФ), будет установлена, назначение ему дополнительного административного наказания в виде административного выдворения не исключается.

23.3. Наказание в виде административного приостановления деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица может быть назначено судьей районного суда лишь в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид наказания не сможет

обеспечить достижение цели административного наказания, что должно быть мотивировано в постановлении по делу об административном правонарушении (абзац второй части 1 статьи 3.12, пункт 6 части 1 статьи 29.10 КоАП РФ). При назначении этого наказания надлежит учитывать характер деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица, характер совершенных ими действий (бездействия), а также другие обстоятельства, влияющие на создание условий для реальной возможности наступления негативных последствий для жизни или здоровья людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды (абзац первый части 1 статьи 3.12 КоАП РФ). Обстоятельства, создающие, по мнению судьи, угрозу причинения вреда, должны быть указаны им в постановлении по делу об административном правонарушении.

23.4. Следует иметь в виду, что дела об административных правонарушениях, влекущих наказание в виде административного ареста, административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства либо обязательных работ, согласно части 3 статьи 25.1 КоАП РФ должны рассматриваться в присутствии лица, в отношении которого ведется производство по такому делу.

«Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 4 (2015)»

(утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2015)

(извлечение)

Практика Европейского Суда по правам человека

Постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе N 72780/12 "Мурадели против России" (вынесено 9 апреля 2015 г., вступило в силу 9 июля 2015 г.).

Заявитель жаловался в соответствии со ст. 8 и 13 Конвенции на то, что постановление об административном выдворении с территории Российской Федерации нарушило его право на уважение частной и семейной жизни.

Европейским Судом обращено внимание на то, что «... статья 8 не может рассматриваться в качестве налагающей на государство общее обязательство по уважению выбора места проживания семейной парой или по разрешению воссоединения семьи на его территории. Тем не менее, в случае, когда дело касается семейной жизни, а также иммиграции, рамки обязательств государства по допуску на свою территорию родственников лиц, проживающих на его территории, изменяются в соответствии с особыми обстоятельствами соответствующих лиц и общественной заинтересованности» (п. 70 постановления).

Суд напомнил о факторах, которые принимаются во внимание в данном контексте:

- рамки связей в государстве - участнике Конвенции;
- наличие непреодолимых препятствий в отношении пребывания семьи в родной стране соответствующего иностранного гражданина;
- вопрос о том, имеются ли факторы иммиграционного контроля (например, история нарушений иммиграционного законодательства) или случаи

несоблюдения общественного порядка, которые перевешивают в сторону принятия решения о запрете на въезд (п. 70 постановления).

Европейский Суд уточнил, что «... учитывая, что заявитель покинул Россию в марте 2011 года и впоследствии пытался повторно въехать в Россию, настоящая жалоба относится не к ситуации оседлого мигранта, но к ситуации иностранного гражданина, добивающегося разрешения на въезд в страну» (п. 74 постановления).

Суд установил, что «... когда в ходе проверки документов полицией... заявитель не представил документов, разрешающих его пребывание в России, он объяснил, что, полагая, что он может въехать в Россию из Республики Беларусь без визы, он приехал в Россию для решения определенных коммерческих вопросов и собирался уехать после их решения. Заявитель не упомянул свою семью в качестве причины его приезда в Россию. Также его семья не была упомянута в судебных разбирательствах в районном суде, который признал заявителя виновным в нарушении иммиграционных правил» (п. 75 постановления).

Европейский Суд отметил, что «... в соответствии с утверждениями заявителя, после его выдворения из России он принял решение поселиться в Республике Беларусь. Так как русский язык является одним из двух официальных языков в Республике Беларусь, Суд не видит непреодолимых препятствий для переезда семьи заявителя в выбранную им страну» (п. 76 постановления).

Суд особо подчеркнул, что «... несмотря на неоднократные нарушения иммиграционных правил, заявителю были предоставлены широкие возможности урегулирования его пребывания в России... после того, как он не обратился за продлением срока действия его разрешения на временное проживание в 2004 году и был признан виновным в совершении административного правонарушения на этом основании в апреле 2006 года, новое разрешение на временное проживание было предоставлено ему в августе 2006 года, несмотря на то, что его запрос о продлении срока действия был подан с опозданием на два года... После того, как заявитель вновь не обратился вовремя за продлением срока действия его

разрешения на временное проживание в 2009 году, его заявление было отклонено. Тем не менее, хотя заявителю было указано покинуть Россию по истечении срока действия его разрешения на временное проживание, иммиграционные органы власти особым образом указали, что он может повторно въехать в Россию после исполнения иммиграционных правил... Однако заявитель решил пренебречь упомянутым постановлением и остаться в России незаконно. Когда органам власти стало известно об этом и они... признали его виновным в совершении административного правонарушения в отношении пребывания в России после истечения срока действия его разрешения на временное проживание, они не вынесли постановление об его административном выдворении, что повлекло бы пятилетний запрет на въезд, а предоставили ему транзитную визу, чтобы он мог покинуть Россию в законном порядке» (п. 78 постановления).

Суд пришел к выводу, что «... поведение заявителя говорило о постоянном пренебрежении законами, правилами и общественным порядком страны проживания... российские органы власти не несли обязательства по разрешению пребывания заявителя в России... Таким образом, нарушение статьи 8 Конвенции не было допущено» (пп. 81 - 83 постановления).

Постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе №66373/13 «Халиков против России» (вынесено 26 февраля 2015 г., вступило в силу 6 июля 2015 г.).

Заявитель жаловался, что в случае его возвращения в Узбекистан для него существует реальный риск подвергнуться пыткам и ненадлежащему обращению в нарушение ст. 3 Конвенции, что он не мог добиться судебного контроля содержания под стражей в соответствии с п. 4 ст. 5 Конвенции, а также утверждал, что содержание его в специальном учреждении в целях выдворения нарушало подп. "f" п. 1 ст. 5 Конвенции.

Суд отметил, что заявитель «... разыскивался узбекскими властями по обвинениям в предполагаемом членстве в мусульманском экстремистском движении и угрозе государственной безопасности. Эти обвинения стали

основанием для запроса об экстрадиции и постановления о задержании заявителя. Таким образом, он находится в аналогичной ситуации с теми мусульманами, которые в связи с совершением богослужений вне официальных учреждений и правил обвинялись в религиозном экстремизме или членстве в запрещенных религиозных организациях и в этой связи... подвергались повышенной угрозе жестокого обращения» (п. 52 постановления).

Европейский Суд установил, что «... существование национальных законов и международных договоров, гарантирующих уважение основных прав, само по себе не является достаточным для обеспечения достаточной защиты от жестокого обращения, когда, как в настоящем деле, надежные источники сообщают о действиях, которые явно противоречат принципам Конвенции и совершаются или допускаются органами власти... дипломатические заверения также не способны сами по себе предотвратить риск подвергнуться жестокому обращению и что национальные органы власти должны с осторожностью относиться к заверениям против пыток, исходящим от страны, где пытки распространены или постоянно применяются... внутригосударственные органы власти, а также Власти в своих доводах в Суде использовали обобщенные и неконкретизированные аргументы в попытке опровергнуть заявления о риске подвергнуться ненадлежащему обращению в связи с вышеуказанными обстоятельствами» (п. 53 постановления).

Суд посчитал, что «... были представлены существенные основания, чтобы полагать, что заявитель подвергается риску обращения, запрещенного статьей 3 Конвенции, в случае депортации в Узбекистан» (п. 54 постановления).

В отношении содержания заявителя в специальном учреждении в целях выдворения Европейский Суд отметил, что «... основной акцент жалобы заявителя по п. 4 ст. 5 был направлен не на первоначальное решение о помещении его под стражу, а на невозможность добиться судебного пересмотра его содержания под стражей по истечении определенного времени» (п. 64 постановления).

Суд установил, что «... российские власти должны обеспечить создание в своем внутреннем правопорядке механизма, позволяющего лицам инициировать проверку законности их содержания под стражей до выдворения исходя из

течения процесса депортации... Поскольку заявитель не имел в своем распоряжении процедуры, позволяющей произвести судебный пересмотр законности его содержания под стражей, Суд усматривает нарушение пункта 4 статьи 5 Конвенции» (пп. 65 - 66 постановления).

В отношении нарушения подп. «f» п. 1 ст. 5 Конвенции в связи с жалобой заявителя на период, в течение которого он находится под стражей в связи с его административным выдворением, Суд отметил, что «... До того как органы власти вынесли решение о помещении заявителя в специальное учреждение в целях выдворения, он уже в течение шести месяцев содержался под стражей с целью экстрадиции. При вынесении решения о помещении заявителя в специальное учреждение до выдворения суды не устанавливали точно определенного срока его содержания под стражей... Таким образом, после истечения этого срока задержанный должен быть освобожден» (п. 73 постановления).

Европейский Суд пришел к выводу, что «... в российском законодательстве нет положений, которые позволили бы заявителю инициировать производство по проведению судебного пересмотра его содержания под стражей до выдворения, а также не применяется процедура автоматического пересмотра его содержания под стражей через равные промежутки времени... [соответственно] имело место нарушение подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции» (пп. 75, 76 постановления).