

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ВЫДВОРЕНИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Е. Н. Майорова

Челябинский областной суд, г. Челябинск, Российской Федерации

В статье рассматривается проблема практики применения административного законодательства в сфере миграции, а именно вопросы, связанные с выдворением иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение административного правонарушения. Раскрываются особенности производства по делам об административных правонарушениях и порядке административного выдворения. В статье приведены статистические показатели по лицам, подлежащим выдворению, и судебная практика по Челябинской области.

Ключевые слова: административное выдворение, административное правонарушение, миграция, выдворение, административная практика.

REVISITED THE ADMINISTRATIVE EXPULSION OF FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PEOPLE

E. Mayorova

Chelyabinsk Regional Court, Russian Federation

The problem of applying the administrative law in the field of migration, namely the issues related to the expulsion of foreign citizens and stateless people for committing an administrative offense is considered in the article. The proceeding peculiarities of administrative offenses and administrative expulsion order are revealed. The article presents statistical data on people subject to expulsion and judicial practice in the Chelyabinsk region.

Keywords: administrative expulsion, administrative offense, migration, deportation, administrative practice.

Происходящие в современном обществе миграционные процессы обуславливают возникновение проблем, связанных с их регулированием, применение административных рычагов и процедур в пресечении неблагоприятных миграционных явлений. Важное место в этой сфере занимает и институт административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации [11, с. 270].

С начала 2014 года в мире наблюдается активизация миграционных процессов, вызванных различными причинами: экономический кризис, локальные конфликты – все это послужило пусковым механизмом к массовым миграциям, затронувшим многие государства планеты.

Особенности geopolитического положения в Российской Федерации Челябинской области обуславливают постоянный поток мигрантов как из Европы, так и из Азии, что, в свою очередь, порождает множество проблем, связанных с регулированием миграционных процессов, применением мер госу-

дарственного взыскания. При этом низкий уровень правосознания мигрантов, их затрудненная интеграция в российскую культуру, нежелание изучать законодательство, получать информацию о своих правах и обязанностях приводят к большому количеству преступлений и правонарушений среди иностранных граждан и лиц без гражданства, в особенности административно-правового характера.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27). Данные права в силу статьи 55 Конституции РФ могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без граждан-

ства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Иностранный гражданин, виновный в нарушении законодательства Российской Федерации, привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 34 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Иностранный гражданин, не имеющий документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо утративший такие документы и не обратившийся с соответствующим заявлением в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо уклоняющийся от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, является незаконно находящимся на территории Российской Федерации и несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»). Отметим, что данной норме корреспондирует ст. 18.8 КоАП РФ, устанавливающая административное наказание за уклонение иностранного гражданина от выезда из Российской Федерации. В соответствии с ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, влечет назначение административного наказания.

Указанная санкция предусмотрена еще 29 статьями КоАП РФ в качестве административного наказания. При этом в части статей указанная санкция предусмотрена не только в качестве основного, но и в качестве дополнительного наказания.

В настоящее время наблюдается тенденция дальнейшего расширения законодательства об административной ответственности

иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушения миграционного законодательства и ужесточения санкций за данные правонарушения.

Правонарушения в области миграционного законодательства в силу закона и по законному решению суда могут быть квалифицированы именно как обстоятельства, вынуждающие к применению такого наказания, как административное выдворение в силу насущной социальной необходимости.

Российское государство, выдворяя иностранцев, реализует свой суверенитет и обеспечивает стабильность правопорядка. Административное выдворение – одно из самых тяжких административных наказаний, по внешним характеристикам сопоставимое с мерами уголовной ответственности. Об этом свидетельствует форма его осуществления, длительность карательного воздействия, затраты на исполнение. Сущностью административного выдворения является кара, но степень его карательного воздействия гораздо меньше, чем карательный уровень уголовных санкций. Во-первых, иностранным гражданам предоставляется право самостоятельно покинуть Российскую Федерацию и тем самым смягчить степень лишений, сопряженных с исполнением постановления о выдворении. Во-вторых, изоляция от российского общества для иностранных деликвентов довольно условна. Непосредственное содержание под стражей для иностранного гражданина предусмотрено только перед высылкой под конвоем, который сопровождает его до российской границы [12, с. 58].

Анализируя природу административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, необходимо отметить, что оно предстает, прежде всего, в качестве административного наказания (ст. 3.2 КоАП РФ). Характеристика наказаний в первую очередь предполагает указание на их принудительность. Административные наказания представляют собой своеобразную и жесткую реакцию государства на факт противоправного поведения физического или юридического лица. Заставляя правонарушителя путем назначения ему административного наказания претерпевать те или иные лишения морального, имущественного или физического характера, государство рассчитывает на достижение определенных целей, в конечном счете, на изменение поведения правонарушителя в благоприятную для общества сторону [9, с. 57].

Так к примеру, за 10 месяцев 2015 года из Челябинской области выдворено 859 иностранных граждан, по стране за указанный период выдворено 150 тыс. человек [6]. Выдворение принудительного характера финансируется за счет средств федерального бюджета. Самостоятельный же выезд осуществляется средствами выдворяемых, привлекавших их лиц или органов – посольств, консульств, организаций, представительств [5]. Так, из 859 чел. за счет федерального бюджета выдворено 260 иностранных граждан и апатридов¹.

Согласно КоАП РФ рассмотрение дел об административных правонарушениях, за которые предусмотрена административная ответственность в виде административного выдворения подсудно судьям судов общей юрисдикции.

При рассмотрении дел данной категории судьями применяются в равной мере общие задачи, принципы законодательства об административных правонарушениях, правила назначения административных наказаний, процессуальный порядок возбуждения, рассмотрения дел об административных правонарушениях, вынесения решения о привлечении к ответственности и его исполнения.

Между тем следует отметить, что на основании общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, участником которых является Российская Федерация, при вынесении постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина необходимо учитывать, что:

иностранный гражданин не высылается в иностранное государство, если существуют серьезные основания полагать, что там ему может угрожать применение пыток. Подтверждением наличия таких оснований является существование в данном иностранном государстве постоянной практики грубых, вопиющих и массовых нарушений прав человека [1];

иностранный гражданин, признанный беженцем, не высылается или не возвращается в иностранное государство, из которого он прибыл, где его жизни или свободе угрожает опасность вследствие его расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Это положение, однако, не может применяться к беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся,

¹ Официальные статистические данные УФМС РФ по Челябинской области. – http://www.fmschel.ru/files/2015/10/stat_9_month.xls (дата обращения 31.10.15).

или осужденным вошедшим в силу приговором за совершение особенно тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны [2; 3];

иностранный гражданин не выдворяется в иных случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации [4].

Как показывает практика рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с административным выдворением, вышеуказанные принципы судьями при назначении административного наказания учитываются в полном объеме. Закон предоставляет иностранным гражданам и лицам без гражданства широкие возможности обжалования постановления о выдворении в порядке судебного и административного производства. В течение 10 суток с момента ознакомления с решением суда иностранный гражданин или лицо без гражданства может подать апелляционную жалобу.

Проведенный анализ судебной практики по материалам судов Челябинской области показывает, что наиболее часто встречается ситуация при рассмотрении дел указанной категории, когда лицом, привлекаемым к ответственности, высказывается позиция о невозможности назначения наказания в виде административного выдворения, в связи (по мнению выдворяемого) с нарушением его прав, предусмотренных ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Действительно, семья и семейная жизнь, относясь к ценностям, находящимся под защитой Конституции РФ и международных договоров России, не имеют, однако, безусловного во всех случаях преимущества перед другими конституционно значимыми ценностями, а наличие семьи не обеспечивает иностранным гражданам бесспорного иммунитета от законных и действенных принудительных мер в сфере миграционной политики, соразмерных опасности миграционных правонарушений (особенно массовых) и практике уклонения от ответственности.

Так, ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, признавая право каждого на уважение его личной и семейной жизни (п. 1), не допускает вмешательства со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности, защиты прав и свобод других лиц (п. 2).

Приведенные нормативные положения в их интерпретации Европейским Судом по правам человека не препятствуют государству в соответствии с нормами международного права и своими договорными обязательствами контролировать въезд иностранцев, а равно их пребывание на своей территории. В вопросах иммиграции ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод или любое другое ее положение не могут рассматриваться как возлагающие на государство общую обязанность уважать выбор супружескими парами страны совместного проживания и разрешать воссоединение членов семьи на своей территории.

Европейский Суд по правам человека пришел к выводу, что названная Конвенция не гарантирует иностранцам право въезжать в определенную страну или проживать на ее территории и не быть высланными и что лежащая на государстве ответственность за обеспечение публичного порядка обязывает его контролировать въезд в страну. Вместе с тем решения в этой сфере, поскольку они могут нарушить право на уважение личной и семейной жизни, охраняемое в демократическом обществе ст. 8 названной Конвенции, должны быть оправданы наущной социальной необходимостью и соответствовать правомерной цели.

Верховный Суд РФ, применяя вышеуказанные положения, обосновывает свою позицию тем, что применение данного наказания противоречит положению ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (г. Рим, 4 ноября 1950 г.) [8], согласно которой каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах 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.

При всем этом Верховный Суд РФ опирается на правовую позицию Конституционного Суда РФ, сформулированную в Постановлении от 15 июля 1999 г. № 11-П, согласно которой конституционными требованиями справедливости и соразмерности предопределенается дифференциация публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств,

обуславливающих индивидуализацию при применении тех или иных мер государственного принуждения. В развитие данной правовой позиции Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 мая 2008 г. № 8-П указал, что меры, устанавливаемые в уголовном законе в целях защиты конституционно значимых ценностей, должны определяться исходя из требования адекватности порождаемых ими последствий (в т. ч. для лица, в отношении которого они применяются) тому вреду, который причинен в результате преступного деяния, с тем чтобы обеспечивались соразмерность мер уголовного наказания совершенному преступлению, а также баланс основных прав индивида и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от преступных посягательств.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда РФ распространяются и на административную ответственность.

Все высказанное подтверждается и материалами судебной практики Челябинского областного суда. При принятии решения по жалобе лица, привлекаемого к административной ответственности, судьей Челябинского областного суда была применена вышеуказанная позиция по делу в отношении А. Как следует из решения, А. находилась на территории Российской Федерации с 2000 года, в 2010 году ей был оформлен вид на жительство, срок действия которого закончился 02 августа 2013 года. Таким образом, до момента выявления правонарушения в области миграционного законодательства, заявителем соблюдались нормы законодательства при пребывании на территории Российской Федерации. В 2009 и 2013 годах А. предпринимала меры для получения гражданства Российской Федерации. Также судьей был учтен обстоятельства о наличии семейной жизни А. на территории РФ, и в качестве обстоятельств, смягчающих ответственность, не было учтены следующее: совместно с А. проживают ее дети, являющиеся гражданами РФ, имеющие регистрацию в Челябинской области, длительность проживания на территории РФ; наличие статуса участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Учитывая данные обстоятельства и в отсутствие данных, подтверждающих необходимость применения к нарушителю такой меры ответственности в качестве единственного возможного способа достижения справедливого баланса публичных и частных интересов в рам-

ках административного судопроизводства, выдворение А. за пределы Российской Федерации было исключено [13].

Вместе с тем, как уже было указано выше, зачастую рассматриваемой позицией Верховного суда, лица, привлекаемые к ответственности, злоупотребляют, приводя ее в качестве единственного аргумента, свидетельствующего, по их мнению, о невозможности применения к ним административного наказания в виде административного выдворения.

Так, гражданин Республики Казахстан Р. при обжаловании вынесенного в отношении него постановления указал на то, что судьей при назначении наказания не учтено, что у его гражданской жены имеются два несовер-

шеннолетних ребенка. Аналогичная ссылка содержалась в жалобе гражданина Г., который указал, что он длительное время проживает с гражданской женой, являющейся гражданкой Российской Федерации и ее несовершеннолетним сыном, которые находятся на его иждивении [13].

Учитывая изложенное, представляется необходимым учесть при принятии нового Кодекса об административных правонарушениях положений, касающихся особенностей применения административного выдворения за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, которые состоят в браке с гражданами РФ, имеют детей или близких родственников, являющихся гражданами РФ либо проживающих на территории РФ.

Примечания

1. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года (ст. 3) // Ведомости Верховного Совета СССР. № 45. Ст. 747
2. Конвенция о статусе беженцев 1951 года (ст. 33) // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 6-28.
3. О беженцах : федер. закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 // Справ.-правовая система «Гарант».
4. Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства : приказ ФСБ России от 23 декабря 2008 г. № 631 // Справ.-правовая система «Гарант».
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01 октября 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
6. Официальные статистические данные УФМС РФ по Челябинской области. – http://www.fmschel.ru/files/2015/10/stat_9_month.xls (дата обращения 31.10.15).
7. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 24 июля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.
8. Бюллетень международных договоров. – 2001. – № 3.
9. Назарова М. В. Административное выдворение как специфический вид административного наказания // Полицейское право. – 2005. – № 4 (4). – С. 57-60.
10. Панкова О. В. Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения. – <http://www.consultant.ru/>
11. Полякова Н. В. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации как мера административно-правового принуждения: особенности доктрины и действующего законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Лингвистика и межкультурная коммуникация. – 2008. – № 2. – С. 270-275.
12. Шерстобоев О. Н. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации: существенные характеристики // Современное право. – 2007. – № 12. – С. 54-58.
13. Сайт Челябинского областного суда. Банк судебных актов – <http://chel-oblsud.ru/index.php?html=bsr&mid=143>

МАЙОРОВА ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет); судья Административной коллегии, Челябинский областной суд

E-mail: maiorovaen@susu.ac.ru

MAYOROVA Elena,

Candidate of Law, Associate Professor, Chair of State-and-Civil Disciplines, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (National Research University); Judge of the Administrative Board, Chelyabinsk Regional Court.

E-mail: maiorovaen@susu.ac.ru