

А. А. МИШУНИНА,
*аспирант кафедры административного
и финансового права
Института государства и права ТюмГУ*

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ДЕПОРТАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

В связи с изменением федерального законодательства в миграционной сфере, обусловленным вступлением в силу с 1 октября 2002 года Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ (далее по тексту — Федеральный закон), возникает вопрос о правовой природе депортации и о ее соотношении с административным выдворением как видом административного наказания,² налагаемого на иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение российского законодательства.

Согласно Федеральному закону, депортация — это принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации (пункт 1 статьи 2 Федерального закона).

Депортация имеет ряд правовых последствий для иностранных граждан (лиц без гражданства), таких, например, как:

— помещение лица, подлежащего депортации, в специально отведенное помещение органов внутренних дел либо в специальное учреждение, создаваемое в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (пункт 9 статьи 31 Федерального закона);

— принудительная высылка этого лица за пределы Российской Федерации (пункт 1 статьи 2 Федерального закона).

Анализ указанных последствий дает основание полагать об их неблагоприятности для иностранных граждан (лиц без гражданства), тем более, что они налагаются по решению суда. Такой вывод позволяет провести сравнительный анализ депортации и юридической ответственности.

Принято считать, что юридическая ответственность — это претерпевание лицом неблагоприятных последствий за нарушение законодательно установленных правил и норм³. Профессор Д. А. Керимов рассматривает специфику такой ответственности в том, что

она строго регулируется правилами, установленными законодательством, и осуществляется на основе и в пределах закона⁴. По его мнению, юридическая ответственность призвана пресечь нарушение правовой нормы, восстановить законные права физических и юридических лиц, устранить ущерб, причиненный государству, обществу и его членам⁵. Таким образом, можно утверждать о тождественности депортации и юридической ответственности.

В связи с этим возникает закономерный вопрос: к какому виду юридической ответственности необходимо относить депортацию, как меру правового воздействия (принуждения), налагаемую на иностранных граждан (лиц без гражданства)?

По нашему мнению, депортацию необходимо рассматривать как вид административного наказания. Ей присущи основные признаки административной ответственности⁶:

- она за совершение неправомерного деяния в виде несоблюдения иностранным гражданином срока пребывания или проживания в Российской Федерации (статья 31 Федерального закона);

- она заключается в применении правового воздействия посредством принудительной высылки иностранного гражданина из Российской Федерации (пункт 1 статьи 2 Федерального закона) по отношению к субъектам, совершившим деяние;

- она налагается и осуществляется компетентными органами, которым это право дано законом (суды, судьи, федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел или его территориальный орган) (пункт 4 статьи 9 Федерального закона);

- к ней (депортации) привлекаются индивидуальные субъекты (иностранные граждане и лица без гражданства) (пункт 3 статьи 31 Федерального закона);

- существует определенный порядок привлечения к такому виду правового принуждения, как депортация (статья 31 Федерального закона).

Существенным недостающим признаком такой ответственности (депортации), по сравнению с административной ответственностью, является отсутствие ее законодательного закрепления нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (далее по тексту — КоАП РФ). Согласно КоАП РФ, административная ответственность отождествляется с административным наказанием (пункт 1 статьи 3.1

КоАП РФ), которое налагается, если лицо совершило правонарушение (статья 2.1 КоАП РФ). Статья 3.2 КоАП РФ, устанавливающая исчерпывающий перечень видов административных наказаний, депортацию не содержит. Между тем, согласно подпункту 7 пункта 1 статьи 3.2 КоАП РФ одним из видов административных наказаний признается административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, под которым в силу пункта 1 статьи 3.10 КоАП РФ понимается принудительное и контролируемое перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается, как правило, судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию — соответствующими должностными лицами (пункт 2 статьи 3.10 КоАП РФ).

Отсюда возникает второй вопрос: каково же соотношение депортации и административного выдворения, как вида административного наказания и в чем их принципиальное различие?

Депортация иностранных граждан (лиц без гражданства), как уже было сказано, осуществляется территориальным органом внутренних дел в случаях, если они в установленный Федеральным Законом срок (для временно пребывающих — три дня, а для постоянно или временно проживающих — пятнадцать дней) не выехали за пределы Российской Федерации при сокращении срока пребывания или аннулировании вида на жительство или разрешения на временное проживание соответственно (пункт 4 статьи 31 Федерального закона).

В то же время принудительное выдворение иностранных граждан (лиц без гражданства) согласно анализируемому Федеральному закону, также осуществляется федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел, или его территориальным органом (пункт 3 статьи 34).

Депортация, как правило, осуществляется в случае бездействия иностранных граждан (лиц без гражданства) при возникновении объективных обстоятельств, указанных в пунктах 1-2 статьи 31 Федерального закона. Административное выдворение является мерой административного наказания (пункт 1 статьи 3.2 КоАП РФ), поэтому возможно только при установлении вины в действиях лица, в отношении которого поставлен вопрос о принудительной высылке. Так как действующее административное законодательство закрепляет принцип виновной ответственности для индивидуальных субъектов (к которым, наряду с гражданами и должностными лицами, относятся иностранные граждане и лица без гражданства), то есть они несут ответственность только за виновные действия — административное правонарушение⁸, обязательным признаком которого является противоправность.

Анализируемые формы принудительной высылки не различаются и по правовым последствиям. Так, например, установленный в Федеральном законе срок давности в пять лет (как основание для отказа в выдаче разрешения на временное проживание и на выдачу вида на жительство) в равной мере распространяется как на лиц, которые были подвергнуты административному выдворению, так и на депортируемых лиц (статья 7 Федерального закона).

Кроме того, в случаях депортации (пункт 9 статьи 31 Федерального закона) или административного выдворения (пункт 5 статьи 34 Федерального закона) иностранные граждане (лица без гражданства) по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов внутренних дел либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, до исполнения принятого решения.

Также заслуживает внимания и тот факт, что как в случае депортации (пункт 6 статьи 31 Федерального закона), так и при административном выдворении (пункт 2 статьи 34 Федерального закона), если установление приглашающей стороны невозможно, расходы на принудительное перемещение иностранного гражданина (лица без гражданства) за пределы Российской Федерации производятся за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Такой порядок установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2002 г. № 769 «Об утверждении правил расходования средств федерального бюджета на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской

Федерации при невозможности установления приглашающей стороны»⁹ и является единым, как видно из названия постановления, и в случае депортации, и в случае административного выдворения.

То есть можно сделать вывод о том, что законодатель, отождествляя юридические основания и правовые последствия депортации и административного выдворения, необоснованно не включил депортацию в перечень административных наказаний.

На основании изложенного считаем принципиально важным законодательно урегулировать нормами административного права такую меру административной ответственности иностранных граждан (лиц без гражданства), как депортация. В связи с чем предлагаем расширить перечень административных наказаний, установленных пунктом 1 статьи 3.2 КоАП РФ, включить в него подпунктом 9 депортацию как один из видов административных наказаний. Также предлагаем дополнить главу 3 «Административное наказание» КоАП РФ статьей 3.12 «Депортация» следующего содержания:

1. Депортация из Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительной высылке указанных лиц из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для их дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

2. Депортация из Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей».

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Собрание законодательства РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.

² Статья 3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 31.12.2002 № 187-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

³ Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 477-479

⁴ Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства. Т. 1. М., 2001. С. 241.

⁵ Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства. Т. 1. М., 2001. С. 241.

⁶ Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 477-479.

⁸ Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 485.

⁹ Собрание законодательства РФ, 28.10.2002, N 43, ст. 4275.