

Понятие и сущность административных правонарушений в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации

Прежде чем приступить к рассмотрению понятия и состава административных правонарушений в сфере режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранные граждане или иностранцы) в Российской Федерации, необходимо уяснить само понятие режима, под которым принято понимать определенный порядок, распорядок дел, действий. В свою очередь, *правовой режим* – это система норм права, которая регулирует деятельность, отношения между людьми по поводу определенных объектов¹.

Профессор Д.Н. Бахрах различает *юридическую сторону* режима (систему правил) и *фактическую сторону* (реальное осуществление режимных норм)². Сущностным признаком правового режима является его урегулированность правовыми нормами. Деятельность, возникающая и осуществляемая в процессе реализации правового режима должна включать элементы:

- *охраны* (использование системы правовых средств воздействия – контроль, принуждение и др.);
- *обеспечения* (система определенных гарантий, средств стимулирования и др.).

Административно-правовой режим – это деятельность органов и должностных лиц государственной администрации при их взаимодействии с гражданами и организациями, а также между ее звеньями при реализации ими своих функциональных обязанностей, при регулировании ими различных социальных объектов и процессов³.

Административно-правовые режимы в науке административного права принято делить на *общие* и *специальные*. Общий режим рассчитан на повседневную деятельность органов государственной власти, типичные социально-управленческие отношения (например, режим законности деятельности государственных органов, паспортный режим, режим государственной службы). Специальный же режим характеризуют особые (специальные) меры исполнительной деятельности, осуществляемой на строго определенной территории, в отношении определенного объекта или предмета (среди них: режим государственной тайны, чрезвычайного положения и др.).

Таким образом, *режим пребывания иностранных граждан в Российской Федерации* – это часть общего административно-правового режима страны, представляющая собой совокупность законодательно установленных правил и гарантий для находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства по соблюдению порядка пребывания на соответствующей территории, включающего в себя: порядок регистрации либо передвижения, порядок выбора места жительства, правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации и обеспечение их (иностранцев) личной безопасности.

Общетеоретическая конструкция признаков правонарушений, принятая в теории административного права⁴, авторами признается полностью и применительно к административным правонарушениям в сфере режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации рассматривается следующим образом: 1) *административная противоправность*, 2) *виновность*, 3) *административная наказуемость* либо *возможность применения административных наказаний*, установленных законодательством, 4) *общественная вредность*.

В юридической литературе имеется и более широкое понимание категории “правонарушение”. Так, например, М.С. Строгович писал, что само понятие правонарушения не включает в качестве необходимого элемента вину в специфически юридическом значении этого понятия (отношение лица к своим действиям и их последствиям в форме умысла и неосторожности). Если действиями лица нарушен закон, то это есть нарушение законности, нарушение права, т.е. правонарушение, и оно должно быть устранено. Установление же вины правонарушителя необходимо тогда, когда решается вопрос о его ответственности за правонарушение. По его мнению, “правонарушение происходит во всех случаях нарушения закона или законности”⁵.

Следует согласиться с утверждением о том, что ответственность конкретного лица может наступить лишь в результате *виновного деяния* (действия или бездействия). отождествление же правонарушения с нарушением законности, смешение понятий “законность”, “нарушение закона” нельзя признать приемлемым.

В строго юридическом смысле термин “нарушение закона” не означает правонарушение. И в самом деле, ведь не всякое нарушение закона есть правонарушение, в то время как всякое правонарушение есть нарушение закона⁶.

Для того чтобы исключить неточность и многосмысленность в определении административных правонарушений в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, необходимо отграничить их от смежных понятий, таких как “объективно (внешне) противоправное деяние” и “нарушение закона”.

Под нарушением закона применительно к теме настоящего исследования следует понимать нарушение правовых норм, определяющих содержание режима пребывания иностранных граждан (лиц без гражданства) в Российской Федерации и состав административных правонарушений в сфере режима

пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, которые закреплены в следующих нормативных правовых актах:

1) в Федеральном законе “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ⁷;

2) в Федеральном законе “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ⁸;

3) в Правилах пребывания иностранных граждан в СССР⁹ в части, не противоречащей указанному Федеральному закону от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ;

4) в указах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Российской Федерации, содержащих описание режима пребывания иностранных граждан в России;

5) в общих положениях КоАП РФ, так как в них установлены общие признаки состава административного правонарушения.

Применительно к перечисленным источникам режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации можно выделить следующие понятия: *“нарушение законодательства о режиме пребывания иностранных граждан в Российской Федерации”* и *“объективно противоправные деяния”*.

Из сформулированного вывода правомерно утверждать, что всякое административное правонарушение в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации означает нарушение законодательства о режиме пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, характеризующееся такими обязательными признаками, как *виновность* и *деликтоспособность субъекта*. В то же время не все существенные нарушения законодательства о режиме пребывания иностранных граждан в Российской Федерации являются административным правонарушением.

Объективно (внешне) противоправное деяние, относящееся к нарушениям закона, не образует правонарушения, а содержит в себе лишь объект и объективную сторону такового, без субъекта и субъективной стороны. В данном случае мы имеем нарушение закона, но не правонарушение¹⁰. Например, нарушение закона лицом – иностранным гражданином (лицом без гражданства), не достигшим определенного возраста или не являющимся деликтоспособным. Данная разновидность нарушений законодательства о режиме пребывания иностранных граждан в Российской Федерации влечет исключительно меры восстановления правопорядка, но не ретроспективную юридическую ответственность. Последняя наступает лишь за правонарушения при отсутствии иных обстоятельств, исключающих ее применение.

Только при наличии завершенного юридического состава, констатированного компетентным органом, создаются юридические и фактические основания для вменения в вину конкретному субъекту – иностранному гражданину (лицу без гражданства) конкретного административного правонарушения в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. До этого момента могут применяться лишь меры восстановления правопорядка, но не юридической ответственности.

Итак, административное правонарушение в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, впрочем, как и любое другое правонарушение, в отличие от нарушения закона и объективно (внешне) противоправного деяния имеет дополнительные характеристики. Если последнее ограничивается объектом и объективной стороной, то правонарушение характеризуется дополнительно наличием субъекта и субъективной стороной. Это не только противоправное, *общественно вредное*, но и обязательно *виновное деяние* деликтоспособного субъекта. Поэтому-то только оно и может быть основанием ретроспективной юридической ответственности в соответствии с санкциями.

Сделанные выводы, по мнению авторов, имеют существенное значение для последующего анализа действующих составов административных правонарушений в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: при выделении и рассмотрении их признаков, при обосновании наиболее распространенных административных правонарушений в исследуемой сфере как деяний общественно вредных, а следовательно, как административных правонарушений.

Так, например, по данным паспортно-визовой службы ГУВД Тюменской области, в 2000 году за нарушение Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства (далее зарубежье) в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах было привлечено к административной ответственности 1995 человек и 42 человека соответственно, в Омской, Пермской, Свердловской, Челябинской областях по 1621, 716, 1354 и 1164 человека¹¹.

Состояние и динамика анализируемых правонарушений в Тюменской области характеризуется следующим образом: в 2001 году выявлено и привлечено к административной ответственности – 17 802 иностранца, в 2002 году – 11 029. За злостное нарушение режима пребывания иностранных граждан в России в 2002 году выдворено из Российской Федерации 103 гражданина дальнего зарубежья (за нелегальное проживание на территории города Тюмени)¹².

Среди административных нарушений режима пребывания иностранных граждан неукоснительно растет число грубых нарушений, связанных с осуществлением трудовой и предпринимательской деятельности. Так, например, на конец 2002 года свыше 25 тысяч человек из ближнего зарубежья незаконно находились на территории юга Тюменской области. Из 9,3 тысяч человек, зарегистрированных по области, только половина имела подтверждение права на трудовую деятельность¹³.

Вышеизложенные данные позволяют заключить, что административные правонарушения в сфере режима пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации являются *деяниями общественно вредными*.

Признанное в науке административного права положение о том, что административное правонарушение – это деяние, которое нарушает нормы административного и иных отраслей права, охраняемые административными санкциями¹⁴, позволяет утверждать, что *противоправность* деяний в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации обуславливается административно-правовой нормой, устанавливающей конкретные запреты, за нарушение которых административным законом предусмотрена обязанность применения к правонарушителю административных наказаний.

Примером может служить норма, предписывающая соблюдение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации¹⁵, которая закреплена в статье 18.8 КоАП РФ; она устанавливает возможность применения мер административной ответственности в виде административного штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового к иностранным гражданам (лицам без гражданства), нарушающим режим пребывания в Российской Федерации.

Проведенное исследование показывает, что в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях противоправные деяния в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации выражаются в форме *действия* (активных неправомерных действий) или *бездействия*.

Противоправное действие есть нарушение законодательно установленных правовых норм-запретов. Нормы-запреты распространяются как на само действие, так и на:

- *способы* его совершения (запрещено проживание иностранных граждан на территории Российской Федерации без регистрации (за исключением случаев, предусмотренных в статье 25 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и др.);
- *время* (запрещено временно пребывающим в Российской Федерации иностранным гражданам находиться на территории Российской Федерации по истечении срока действия визы или срока, установленного Федеральным законом “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”, если на момент истечения сроков пребывания ими не получено разрешение на продление срока пребывания либо разрешение на временное проживание (ч. 2 ст. 5 Федерального закона);
- *место* его совершения (запрещено временно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданам по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого им разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 11 Федерального закона) и т.п.

Исследуемые противоправные деяния, по мнению авторов, находятся в неразрывной связи с *виновностью* иностранного гражданина (лица без гражданства), нарушившего режим пребывания в Российской Федерации.

Отсюда, как справедливо утверждает И.С. Самощенко, “...характер предпринимаемого человеком и с фактической стороны в общем осознаваемого им деяния обязывал его предвидеть возможность общественно вредных последствий своего поведения. Объективная обстановка поступка, физическое и психическое состояние лица, его знания, общежитийский и профессиональный опыт давали ему реальную возможность предвидеть общественно вредные последствия своих действий. И если тем не менее лицо приняло решение действовать и действовало без учета возможности наступления общественно вредных последствий – значит, его психическое отношение к своему поведению и его последствиям характеризуется безответственностью к интересам общества, легкомысленным и несерьезным отношением к ним”¹⁶.

В российском административном законодательстве регулирование вины осуществлено в форме *умысла* (ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ) и *неосторожности* (ч. 2 ст. 2.2 КоАП РФ). Признание административным законодательством виновности свойством всех административных проступков имеет исключительно важное значение, поскольку отвечает не только требованиям дальнейшего развития науки административного права, но и потребностям практики административно-юрисдикционной деятельности.

Административное нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации характеризуется *виновностью деяния*. Так, вина правонарушителя – это есть отрицательное психическое отношение к интересам общества и конкретных граждан¹⁷.

Умышленно совершая административное правонарушение в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, иностранный гражданин сознает противоправный характер своего действия, предвидит его вредные последствия и желает их наступления (*прямой умысел*) или сознательно допускает возможность наступления этих последствий (*косвенный умысел*). Большая доля правонарушений в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации совершается именно с *прямым умыслом* (ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ).

Неосторожная форма вины (ч. 2 ст. 2.2 КоАП РФ) характеризуется следующим образом: иностранный гражданин, совершивший административное нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, предвидит возможность наступления вредных последствий своего деяния, но легкомысленно рассчитывает на их предотвращение (самонадеянность) либо не предвидит возможности наступления таких последствий, хотя должен был (мог их предвидеть) (небрежность).

Отсюда следует, что *вина*, отражающая внутреннее психическое отношение конкретного лица к своему конкретному антиобщественному деянию¹⁸ и проявляющаяся, как правило, в прямом умысле, реже – в неосторожности, является основным признаком понятия административного нарушения режима пребывания иностранных граждан (лиц без гражданства) в России и неотъемлемым условием административной ответственности за указанное административное правонарушение.

Таким образом, можно заключить, что *административное правонарушение в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации* – это отдельный (особый) вид виновных противоправных общественно вредных (антиобщественных) деяний в форме действия или бездействия, причиняющих вред установленному порядку управления в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, за совершение которых на основании административного законодательства применяются меры административной ответственности.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2000. – С.410.

² См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч. – С. 410.

³ См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч. – С. 411.

⁴ См.: Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности (социологический и юридический аспекты). – Л., 1983; Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. – М., 1985; Бахрах Д.Н. Состав административного проступка. – Свердловск, 1987; Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. – М., 1988.

⁵ См.: Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. – М., 1966. – С.194-195, 191-192.

⁶ Подробнее см.: Сунцов А.П. Правонарушения в сфере избирательной системы субъекта Российской Федерации: Монография / УрГЮА, Тюменский юрид. ин-т МВД РФ. – Тюмень, 1999. – С. 26.

⁷ СЗ РФ. – № 30. – Ст. 3032.

⁸ СЗ РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

⁹ Постановление Кабинета министров СССР от 26 апреля 1991 г. № 212 “Об утверждении правил пребывания иностранных граждан в СССР” // СП СССР. – 1991. – № 12-13. – Ст. 55;

¹⁰ Аналогичная точка зрения ранее высказывалась применительно к расследованию преступлений. (См.: Ольков С.Г. Уголовно-процессуальные правонарушения. Тюмень: Высшая школа МВД РФ, 1996. – С. 52)

¹¹ Из отчета ОВИР УПВС ГУВД Тюменской области о работе с иностранными гражданами за 12 месяцев 2000 года.

¹² См.: Материалы депутатских слушаний по теме: “Обеспечение законности в деятельности иностранных граждан, временно пребывающих в Тюменской области”, постановление Тюменской областной Думы от 13.11.2002 года № 556 “О рекомендациях депутатских слушаний по теме: “Обеспечение законности в деятельности иностранных граждан, временно пребывающих в Тюменской области” // Тюменские известия. – 2002. – 22 ноября. – № 228-229.

¹³ См.: Там же.

¹⁴ См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч. – С. 8.

¹⁵ Правила пребывания иностранных граждан в СССР, утверждены постановлением Кабинета министров СССР от 26.04.1991 г. № 212; Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации.

¹⁶ См.: Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. – М., 1963. – С. 153.

¹⁷ См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч. – С. 45.

¹⁸ См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч. – С. 48.