УДК 342.9

Шутилина О. А.

Меры обеспечения прозводства по делам об административных правонарушениях, ограничивающие право на свободу и личную неприкосновенность

Shutilina O.A.

Measures of proceedings on administrative offenses restricting the right to freedom and security

В статье рассматриваются меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ограничивающие право на свободу и личную неприкосновенность. Эта группа имеет ряд специфических признаков, совокупность которых и предопределяет их место в системе мер административного пресечения. Исследуются правовая природа и сущностные характеристики применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. Методологическую основу научной статьи составили общенаучные методы познания, в том числе: метод системного анализа, метод комплексного подхода, сравнительно-правовой, формально-логический, системно-структурный, формально-юридический, юридико-технический методы исследования. Автором рассмотрена актуальная проблема, связанная с созданием субъектами Российской Федерации специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства. Анализируются нормы, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации по данной проблеме. Автор подчеркивает, что неизменным остается положение о том, что допустимые по Конституции РФ и международным актам ограничения прав и свобод человека должны быть соразмерны по своему содержанию и объему с охраняемыми интересами и соответствовать общим целям, задачам и принципам применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ограничивающим право на свободу и личную неприкосновенность.

Ключевые слова: административное выдворение, основание административной ответственности, права и свободы, личность, срок, кодекс, законодательство, административное правонарушение, специальные учреждения для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства.

Важным элементом системы мер административного пресечения являются меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Основаниями для применения таких мер выступают: реальная возможность со-

вершения новых правонарушений; невыполнение правонарушителем процессуальных обязанностей; совершение административного правонарушения; невозможность составления протокола на месте выявления административного правонарушения; продолжение противоправного деяния.

На сегодняшний день установился определенный перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях ограничивающий право на свободу и личную неприкосновенность физических лиц. К таким мерам относятся: доставление; административное задержание; привод; помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Особое внимание в рамках данной статьи будет уделено исследованию основания и порядка применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации.

По отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства, совершившим административное правонарушение в области обеспечения специального правового режима пребывания на территории Российской Федерации, уполномоченными государственными органами и должностными лицами применяется административная санкция общего характера в виде административного штрафа. К числу же особых административно-правовых санкций, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства при нарушении ими соответствующих административно-правовых норм, установленных действующим режимом пребывания в РФ, относится административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства .

Применение меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях такой как, помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, направлено на обеспечение исполнения одного из видов административного выдворения (ст. 3.10 КоАП РФ) – принудительного выдворения, которое заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан или лиц без гражданства через Государственную границу РФ за пределы Российской Федерации.

Порядок исполнения постановления об административном выдворении и перечень органов, должностные лица которых обеспечивают его исполнение, регламентированы ст.ст. 32.9, 32.10 КоАП РФ.

Институт административного выдворения рассчитан только на специальных субъектов, к которым относятся иностранные граждане и лица без гражданства. Применение административного выдворения к российским гражданам недопустимо (ч. 1 ст. 61 Конституции РФ). На наш взгляд, право российских граждан беспрепятственно возвращаться в Россию лишает смысла данное наказание.

С учетом сказанного, нельзя признать допустимым назначение административного выдворения к российским гражданам и лицам с двойным гражданством. Хотя в юридической литературе встречаются и другие подходы к указанному вопросу. В частности, А. Б. Агапов считает, что «административное выдворение может применяться к лицам с двойным гражданством» . На наш взгляд возникла коллизия в правоприменении норм КоАП к лицам с двойным и тройным гражданством. Этот вопрос необходимо решать законодательным путем, внеся поправки в ст. 3.10 КоАП РФ.

При вынесении постановления о принудительном выдворении иностранного гражданина за пределы РФ судья, на основании ст. 27.19 КоАП РФ, вправе решить вопрос о помещении выдворяемого лица в специальное учреждение. Под специальным учреждением в соответствии с ст. 2 Федерального закона от 25.07.2002 N 115-ФЗ понимается учреждение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государ-

ственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа, предназначенное для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» регламентирует порядок депортации и указывает на необходимость содержания подлежащих депортации иностранных граждан с 1 июля 2012 г. в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, до исполнения решения о депортации. В связи с тем, что только восемь субъектов Российской Федерации были готовы к исполнению данного закона к этому сроку, федеральный законодатель установил новую дату – 1 января 2013 г.

В то же время организационные, финансовые и материально-технические условия, необходимые для применения данной меры во всех случаях, когда это действительно необходимо, до сегодняшнего дня не созданы, так как имеющиеся в регионах специальные учреждения для содержания иностранных граждан рассчитаны на небольшое количество мест, а вопрос создания дополнительных учреждений до сих пор остается открытым. В связи с этим, вопрос о помещении иностранного гражданина в специальное учреждение на основании ст. 27.19 КоАП РФ судьи вынуждены решать, ориентируясь, прежде всего, на наличие или отсутствие возможностей для последующего исполнения вынесенного постановления в этой части.

Комплексный анализ Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» позволяет сделать вывод, что затраты на содержание специальных центров для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации, в нем не предусмотрены. Осуществление указанных полномочий к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации не относятся.

Обратимся к нормам Конституции Российской Федерации, в соответствии со статьями 71– 73 которой содержание иностранных граждан, подлежащих депортации, не относится к предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. В этом случае, можно согласится с М.М. Курмановым, который утверждает, что «полномочия по созданию специальных центров для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства относятся к предметам ведения исключительно Российской Федерации».

Конституция Российской Федерации разграничивает предметы ведения между Федерацией и ее субъектами; они в принципе не могут распределяться иными актами. Разграничиваться могут только полномочия органов государственной власти – их права и обязанности по управлению определенной сферой общественных отношений в рамках соответствующего предмета ведения. Поскольку ст. 71 Конституции Российской Федерации предусматривает, что к исключительному ведению Российской Федерации относится регулирование прав и свобод человека и гражданина, соответственно административно-правовой статус незаконных мигрантов должен также регулироваться федеральным законом.

Правила содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или

реадмиссии утверждены Постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 N 1306.

Иностранные граждане и лица без гражданства содержатся в специальных учреждениях в условиях, исключающих возможность самовольного оставления ими таких специальных учреждений. При поступлении в специальное учреждение указанные лица подлежат личному досмотру, дактилоскопированию и фотографированию, проводится медицинский осмотр и досмотр находящихся при них вещей.

Иностранные граждане и лица без гражданства содержатся в специальном учреждении до исполнения соответствующего решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации. В день осуществления принудительного выдворения указанным лицам возвращаются под расписку принятые у них на хранение при поступлении в специальное учреждение документы, деньги, ценные вещи и прочие предметы.

Объектом властного воздействия данной меры, как и всех мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях исследуемой группы, является право на свободу и личную неприкосновенность. В этой связи помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, представляет собой лишение свободы, носящее кратковременный характер.

В соответствии с ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ, срок ее применения обусловлен целевой направленностью и длится до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Однако подобный подход вступает в явное противоречие с установлениями ст. 22 Конституции РФ, допускающими арест, заключение под стражу и содержание под стражей только по судебному решению, и ограничивающими срок досудебного задержания лица 48 часами.

Следует отметить, что положения ч. 2 ст. 31 ранее действовавшего Закона СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-X «О правовом положении иностранных граждан в СССР», согласно которому иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которого принято решение о выдворении из пределов Российской Федерации, в случае уклонения от выезда подлежит с санкции прокурора задержанию на срок, необходимый для выдворения, уже признавались не соответствующими ст.ст. 22 и 46 Конституции РФ, в части продления срока задержания указанных лиц сверх 48 часов без вынесения судебного решения .

В этой связи представляется целесообразным законодательным образом отразить недопустимость принятия решения о содержании иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которого принято решение о выдворении из пределов Российской Федерации или продления содержания сверх 48-часового срока иными, чем суд, субъектами административной юрисдикции. Тем более, что подобные положения уже нашли свое отражение в п. 25 ведомственной Инструкции, предусматривающим направление должностным лицом пограничного органа соответствующих материалов судье для рассмотрения вопроса о продлении срока содержания иностранного гражданина в специальном учреждении, когда документирование выдворяемого иностранного гражданина задерживается либо имеются иные обстоятельства, препятствующие исполнению постановления об административном выдворении иностранного гражданина.

Этот срок необходимо ограничить также в целях установления дополнительных гарантий обеспечения прав и законных интересов лиц, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении.

На наш взгляд, помещение иностранного гражданина или лица без гражданства, подвергнутых административному выдворению, в специальное учреждение существенно ограничивает конституционное право на свободу и личную неприкосновенность. Однако, в практике Конституционного Суда РФ, сложившейся еще до принятия КоАП РФ, была подтверждена допустимость подобного ограничения по судебному решению при условии, что без такого задержания решение о выдворении не может быть исполнено.

В то же время, как указал Конституционный Суд РФ, эта возможность не должна рассматриваться как основание для задержания на неопределенный срок, даже тогда, когда решение вопроса о выдворении может затянуться в силу того, что ни одно государство не соглашается принять выдворяемое лицо. В этом случае задержание, как необходимая мера по обеспечению выполнения решения о выдворении, превратилось бы в самостоятельный вид наказания, не предусмотренный законодательством РФ.

При назначении административного наказания в виде самостоятельного выезда иностранного гражданина или лица без гражданства из РФ, возможность помещения выдворяемого лица в специальное учреждение, в рамках принятия мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, естественно, исключается. В этом случае, постановление судьи об административном выдворении подлежит исполнению самим выдворяемым лицом, которое в течение 5 дней после вступления соответствующего постановления в силу обязано выехать из РФ. При этом, контроль за исполнением указанного постановления осуществляет Федеральная миграционная служба РФ и ее территориальные органы, которые, в случае уклонения иностранного гражданина от самостоятельного контролируемого выезда из РФ, вправе возбудить в отношении его дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ, и передать его на рассмотрение судье для решения вопроса о привлечении этого лица к административной ответственности в виде штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей с принудительным выдворением.

Таким образом, сложившаяся правоприменительная практика требует дальнейшего совершенствования законодательства, регламентирующего применение помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

References

1. Federal'nyj zakon ot 25 ijulja 2002 g. N 115-FZ «O pravovom polozhenii inostrannyh grazhdan v Rossijskoj Federacii» [Federal Law of 25 July 2002 N 115-FZ «On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation»], SZ RF. 2002. N 30. St. 3032. (In Russ.).

2. Federal'nyj zakon ot 6 oktjabrja 1999 g. N 184-FZ «Ob obshhih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii» [Federal Law of October 6, 1999 N 184-FZ «On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of subjects of the Russian Federation»], SZ RF. 1999. N 42. St. 5005. (In Russ.).

3. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30 dekabrja 2001 g. [Code of Offences of Russia on December 30, 2001], № 195-FZ // SZ RF. 2002. № 1. Ch. I. St. 1. (In Russ.).

4. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 17 fevralja 1998 g. № 6-P «Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenija chasti vtoroj stat'i 31 Zakona SSSR ot 24 ijunja 1981 goda «O pravovom polozhenii inostrannyh grazhdan v SSSR» v svjazi s zhaloboj Jah'ja Dashti Gafura» [Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation on February 17, 1998 № 6-P «On the case on the constitutionality of the provisions of the second paragraph of Article 31 of the Law of the USSR on June 24, 1981» On the Legal Status of Foreign Citizens in the USSR «in connection with the complaint of Yahya Dashti Gafur»], SZ RF. 1998. № 9. St. 1142. (In Russ.).

5. Bahrah D.N. Administrativnoe pravo Rossii [Administrative Law of Russia], M.: Jeksmo, 2010, 607 p. (In Russ.).

6. Kurmanov M. M., Solov'eva D. E. Sobljudaetsja li Konstitucija Rossijskoj Federacii pri sozdanii special'nyh uchrezhdenij dlja soderzhanija inostrannyh grazhdan sub#ektami RF? Sovet Federacii Rossijskoj Federacii zashhitil zakonnye prava sub#ektov RF [Is the Constitution of the Russian Federation observed when establishing special institutions for the detention of foreign nationals subjects of the Russian Federation? The Federation Council of the Russian Federation has protected the legal rights of the subjects of the Russian Federation], Migracionnoe pravo, 2012, N 4. (In Russ.).

7. Novoselov V.I. Pravovoe polozhenie grazhdan v otrasljah gosudarstvennogo upravlenija [Legal status of citizens in the fields of public administration], Saratov, 1977, p. 160. (In Russ.).

8. Habrieva T. Ja. Rossijskaja Konstitucija i jevoljucija federativnyh otnoshenij [The Russian Constitution and the evolution of federal relations], Gosudarstvo i pravo, 2004, N 8. (In Russ.).

[1] Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

[2] Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

[3] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. I. Ст. 1.

[4] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

[5] Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Эксмо, 2010. – 607 с.

[6] Курманов М. М., Соловьева Д. Е. Соблюдается ли Конституция Российской Федерации при создании специальных учреждений для содержания иностранных граждан субъектами РФ? Совет Федерации Российской Федерации защитил законные права субъектов РФ // Миграционное право. 2012., № 4.

[7] Новоселов В.И. Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. Саратов, 1977. – С. 160.

[8] Хабриева Т. Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2004., № 8.