

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЫДВОРЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ЗА ПРЕДЕЛЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ

О. Н. Шерстобоев, старший преподаватель кафедры теории и истории права и государства, административного права Сибирского университета потребительской кооперации (г. Новосибирск)

Важной проблемой административной ответственности является оценка эффективности ее мер. Уровень эффективности конкретного наказания, прежде всего, зависит от правильного обозначения его целей и измеряется их достижением. Л. Л. Попов и А. П. Шергин называют следующие цели: воспитание правонарушителя, частное и общее предупреждение правонарушений¹. По замечанию Д. Н. Бахраха, «наказание необходимо, чтобы воспитать субъекта ответственности в духе уважения к закону и правопорядку, чтобы предупредить совершение новых проступков, как самим правонарушителем, так и другими лицами»². Законодатель сократил перечень целей до двух. Согласно ч. 1 ст. 3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) административное наказание применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Эту позицию можно расценивать по-разному. С одной стороны, воспитание предполагает изменение отношения деликвента к содеянному, создание у него устойчивого представления о необходимости соблюдения правовых норм. Безусловно, это идеальный вариант, итогом наказания становится перевоспитание человека, переставшего совершать правонарушения. Но практика применения административных наказаний далека от описанного идеала. Огромное количество административных правонарушений свидетельствует о том, что многие граждане совершают административно-наказуемые деяния и после того, как были

впервые привлечены к административной ответственности. Здесь также уместна аналогия с уголовно-правовыми исследованиями. По мнению М. Д. Шаргородского, «общая задача воспитать сознательного гражданина общества, нравственно воспитать человека далеко не всегда удается даже в условиях нормальной семьи, школы и коллектива, тем более утопично ставить подобную задачу перед мерами уголовного наказания»³. Данное утверждение вполне приемлемо для постановки проблемы о целях административных наказаний. Трудно предположить, что административное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации перевоспитает это лицо, то есть сформирует у него уважение к российскому правопорядку и действующему в России законодательству о правовом положении иностранцев как частному проявлению этого правопорядка. Неслучайно многие иностранные граждане-«нелегалы» проживают в России по несколько лет и не спешат выезжать за ее пределы даже под страхом применения к ним административного выдворения. Конечно, нельзя совсем не учитывать воспитание, но не нужно и переоценивать воспитательный потенциал административных наказаний. Иначе стремление изменить сознание деликвента может негативно повлиять на практику применения административно-деликтных норм, что не позволит получить реально-достижимый результат.

Административные наказания не должны преследовать и карательную цель. Кара является существенной характеристикой наказания, но она не дол-

¹ См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий). - Л.: Наука, 1975. - С. 182.

² Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / общ. ред. Э. Н. Ренов. - М.: НОРМА-ИНФРА М, 2002. - С. 37.

³ Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность // Избранные труды. - СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. - С. 313.

жна быть конечным результатом его применения. В таком случае наказание будет назначаться ради самого себя, вообще без какой-либо действительной цели. Основной задачей органов административной юрисдикции станет выявление правонарушителя и привлечение его к ответственности. На этом вся регулирующая роль охранительных норм закончится, и деликвент сможет и далее нарушать правовые предписания (особенно если он обладает достаточными средствами для выплат административных штрафов). Полагаем, что наказания в данной ситуации будут постоянно ужесточаться. Такая позиция противоречит ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ, устанавливающей принцип гуманизма законодательства об административной ответственности. Следовательно, карательные и воспитательные свойства административных наказаний не могут рассматриваться в качестве конечных результатов их применения, они являются средствами, позволяющими достичь реальных целей, к которым следует отнести лишь те, которые зафиксированы в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ: общая и специальная превенция административных правонарушений.

Идеалом административно-юрисдикционной деятельности является достижение данных последствий путем перевоспитания правонарушителя и лиц, его окружающих, но если этого не удастся, то цель наказания может быть реализована и при помощи карательных свойств меры ответственности. Особенно это характерно для иностранных правонарушителей. У себя на родине они воспринимают иную, чем в России культуру, их личность формируется под воздействием отличного от российского правопорядка. Воспитывать, а тем более перевоспитывать таких лиц в условиях производства по делам об административных правонарушениях представляется затруднительным. Воспитательная функция российского государства, направленная на предотвращение правонарушений в иммиграционной сфере, должна реализовываться органами исполнительной власти России в ходе повседневной позитивной управленческой деятельности. Следует предупреждать правонарушения и тем самым обеспечивать порядок пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации, лучше не дожидаясь их совершения.

Эффективность наказания неразрывно связана с его исполнением. Без него наказание превращается в фикцию: не реализуется его предупредительная цель, нейтрализуется карательная сущность. Авторитет государства, в котором не исполняются наказания, будет подорван⁴. Остановимся на наиболее значимых проблемах исполнения административного выдворения. В санкциях Особенной части КоАП РФ оно является дополнительным наказанием, в качестве основного назван административный штраф. При исполнении выдворение возможно осуществить раньше, чем наступит срок, установленный в ст. 32.2, для добровольной уплаты административного штрафа. В этом случае юрисдикционные органы лишаются возможности проконтролировать исполнение основного наказания - штрафа. Органам Федеральной миграционной службы остается лишь констатировать его неуплату в представлениях о выдворении иностранцев из России. Причем, покидая страну, иностранный гражданин теряет возможность вернуться в течение пяти лет, а уже через год постановление о наложении штрафа реализовать будет невозможно в связи с истечением давностного срока. Для деликвента основное и дополнительное наказания фактически меняются местами. Вопреки требованиям КоАП РФ основным становится административное выдворение, а штраф выступает как «довесок» к нему, который часто не замечается. В данном случае штраф не создает для иностранца каких-либо негативных последствий, а выдворение является весьма действенной мерой, причиняющей вполне существенные переживания и лишения (морального, физического, материального характера). В такой ситуации штраф теряет свою наказательную сущность, его эффективность сводится к нулю. В связи с этим необходимы изменения административно-деликтного законодательства. Административное выдворение должно стать как дополнительным, так и основным наказанием. Причем ч. 2 ст. 3.3 эта возможность уже предусмотрена, остается изменить нормы Особенной части Кодекса. Практика назначения выдворения без штрафа уже сейчас присутствует в деятельности некоторых судей⁵. Считаем, что до внесения со-

⁴ См.: Ситдииков В. Т. Административный штраф: проблемы теории и практики. - Уфа: Восточный университет, 2003. - С. 22.

⁵ См., напр.: Д. 5-4112006. Административное дело в отношении Атаева Ш. А. в совершении правонарушения, предусмотренного ст. 18.10 КоАП РФ // Архив Центрального районного суда г. Новосибирска; Д. № 5-4212006. Административное дело в отношении Мавлянова У. К. в совершении правонарушения, предусмотренного ст. 18.10 КоАП РФ // Там же; Д. № 5-4312006. Административное дело в отношении Нурллаева Б. Б. в совершении правонарушения, предусмотренного ст. 18.10 КоАП РФ // Там же; Д. № 5-4412006. Административное дело в отношении Хадаиберганова Я. Б. в совершении правонарушения, предусмотренного ст. 18.10 КоАП РФ // Там же; Д. № 5-4512006. Административное дело в отношении Атажоновой М. М. в совершении правонарушения, предусмотренного ст. 18.10 КоАП РФ // Там же.

ответствующих изменений в КоАП РФ такие постановления недопустимы.

Иногда административное выдворение за счет российского бюджета играет иностранным деликвентам на руку. К такому выводу позволяет прийти анализ протоколов судебных заседаний, в ходе которых решался вопрос о назначении данного наказания. Так, гражданка Грузии поясняла, что «согласна на выезд», самостоятельно она это сделать не может в связи с отсутствием паспорта и средств к существованию⁶. Ее соотечественник на вопрос судьи: «Как вы считаете, какое наказание следует применить?», отвечал: «Лучше выдворение, я согласен уехать в Грузию»⁷. Гражданин Кыргызстана также не возражал против выдворения, пояснив, что уклонился от выезда в связи с отсутствием денег на билет⁸. Приведенные примеры, конечно, не многочисленны, но они вскрывают еще одну особенность административного выдворения. Нелегалы высылаются именно в государство их гражданства. Если иностранный гражданин не планировал после выезда посещение Российской Федерации, то высылка за счет рос-

сийского бюджета будет соответствовать его интересам. В такой ситуации карательная сущность наказания сводится к минимуму, вместо отрицательных переживаний правонарушитель, вполне возможно, получит позитивный результат. Тем не менее, приведенные казусы остаются лишь констатировать, решения указанной проблемы не существует. Отказываться от административного выдворения таких лиц также не имеет смысла, поскольку отрицательные результаты применения данного наказания перекрываются положительными, связанными с удалением правонарушителей из страны.

Можно констатировать, что эффективность наказания должна измеряться снижением количества административных правонарушений. По этому показателю административное выдворение не достигает необходимых результатов. Количество иностранных «нелегалов» в стране не уменьшается и составляет критическую цифру (около десяти миллионов⁹). Следовательно, законодательство об административном выдворении нуждается в дальнейшем совершенствовании.

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ

А. Е. Юрицин, старший преподаватель кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, кандидат юридических наук

Проблемы миграции обусловлены многими причинами. К их числу можно отнести и не затихающие в мире конфликты, и чрезвычайно низкий уровень жизни в некоторых государствах, побуждающий людей мигрировать в более развитые в экономическом плане государства с целью получения более высокого заработка, и проблему транзитного проезда через территорию нашего государства в другие страны, особенно в государства Западной Европы, и другие.

Государственная политика России в сфере миграции сталкивается с определенными трудностями. На наш взгляд, это связано, с одной стороны, с большим количеством хлынувших в страну мигрантов - специально уполномоченные органы не всегда справляются с потоками въезжающих, а с другой стороны - с недостаточным финансированием миграционных программ.

В настоящее время по числу международных

⁶ См.: Д. № 5-15012005. Об административном правонарушении в отношении Г. // Архив Ленинского районного суда г. Новосибирска.

⁷ Д. № 5-6012005. Материал об административном правонарушении в отношении М. // Там же.

⁸ См.: Д. № 5-1812006. Материал об административном правонарушении в отношении А. // Там же.

⁹ См.: Официальный сайт Федеральной миграционной службы РФ www.fmsrf.ru (распечатано 28.05.2006).