

ШУРУХНОВА ДИАНА НИКОЛАЕВНА

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя¹

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова²
(Москва, Россия)

diana_shu@inbox.ru

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЯХ

Аннотация. С учетом современных реалий в статье рассматривается административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства, исходя из ее эффективности. Представлено современное состояние правотворческой и правоприменительной деятельности в рассматриваемой сфере, проведен анализ административной деликтности иностранных граждан и лиц без гражданства. Автором сформулированы предложения, направленные на повышение эффективности административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства.

Ключевые слова и словосочетания: административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства, административная деликтность иностранных граждан и лиц без гражданства, административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства, высылка, цифровой профиль иностранного гражданина

Для цитирования: Шурухнова Д. Н. Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства в современных реалиях / Д. Н. Шурухнова // Вестник ВИПК МВД России. – 2024. – № 3 (71). – С. 120-126; doi: 10.29039/2312-7937-2024-3-120-126

SHURUKHNOVA DIANA N.

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya¹,
Russian University of Economics named after G.V. Plekhanov²
(Moscow, Russia)

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS IN MODERN REALITIES

Annotation. Taking into account modern realities, the article examines the administrative responsibility of foreign citizens and stateless persons, based on its effectiveness. The current state of law-making and law enforcement activities in the area under consideration is presented, and an analysis of the administrative tort of foreign citizens and stateless persons is carried out. The author has formulated proposals aimed at increasing the efficiency of administrative responsibility of foreign citizens and stateless persons.

Key words and word combinations: administrative expulsion of foreign citizens and stateless persons, administrative tort of foreign citizens and stateless persons, administrative liability of foreign citizens and stateless persons, expulsion, digital profile of a foreign citizen

For citation: Shuruhnova D. N. Administrative responsibility of foreign citizens and stateless persons in modern realities / D. N. Shuruhnova // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2024. – № 3 (71). – P. 120-126; doi: 10.29039/2312-7937-2024-3-120-126

Исследование административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства в современных условиях целесообразно осуществлять с позиции ее эффективности. Исходя из того, что речь идет о социальном явлении, подходы, применяемые в технических, точных науках, основанные на установлении КПД, использовать не представляется возможным. Вместе с тем определение степени эффективности административной ответственности, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства, является важнейшей задачей, стоящей перед наукой, от решения которой зависит уровень обеспечения общественного порядка и общественной безопасности и в целом степень защищенности прав и свобод человека и гражданина.

Как справедливо отмечают А.С. Ващук и О.Е. Шишкина, административное принуждение в целом и административная ответственность в частности является основным методом обеспечения миграционной безопасности. Административное и административно-деликтное законодательство выступают первичным звеном в системе российского законодательства, с необходимостью соблюдения которого сталкиваются мигранты [1, с. 98].

Существуют различные подходы к определению эффективности в правовой сфере. Рогачева О.С. применительно к эффективности норм административно-деликтного права предлагает использовать целевой аспект как соотношение между целями нормы административно-деликтного права и реально наступившими последствиями. Критериями эффективности в этой связи предлагается признавать предупреждение совершения новых правонарушений (общая и частная превенция), законность разрешения дела, обеспечение выполнения вынесенного постановления и др. К условиям эффективности отнесены: государственная политика в сфере профилактики и предупреждения, административно-юрисдикционная деятельность компетентных субъектов, правовая культура правоприменителя и правосознание правонарушителя [2, с. 178].

В общей теории права высказывается мнение о том, что эффективность юридической ответственности в целом состоит из слагаемых эффективности, а также факторов, влияющих на слагаемые эффективности юридической ответственности. При этом к слагаемым относятся эффективность нормотворчества, а также эффективность правоприменительной деятельности, к факторам, влияющим на слагаемые, – правосознание и правовая культура субъектов, менталитет, доверие власти [3, с. 40].

Оставляя за скобками вопрос об эффективности нормотворчества административной ответственности в целом, следует отметить, что с момента принятия действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях постоянно осуществляется совершенствование нормативно-правового регулирования отдельных правовых положений и субинститутов административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства.

Правовые уточнения были внесены в ст. 2.6 КоАП РФ, закрепляющую общие положения об административной ответственности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц. Нормативное совершенствование на протяжении всего периода действия КоАП РФ реализовывалось в отношении такой меры административного наказания, как выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации.

Процесс совершенствования действующего законодательства об административной ответственности, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства, продолжается. В настоящее время активно обсуждается ряд законопроектов, внесенных в Государственную Думу Российской Федерации.

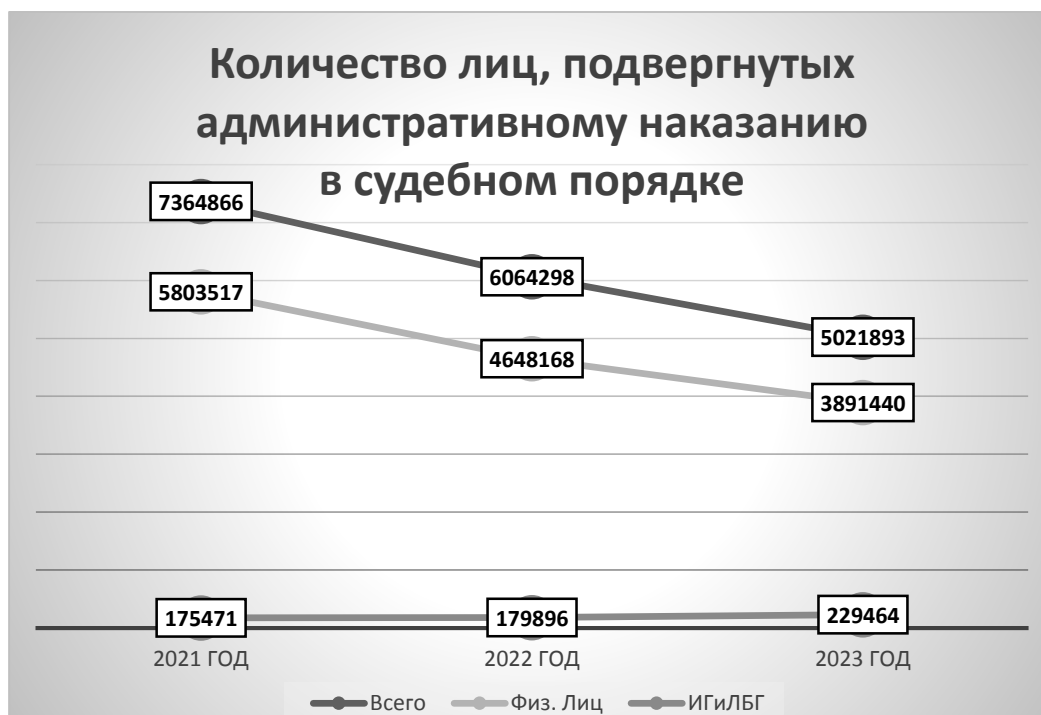
В полной мере оценить масштаб правоприменительной деятельности в рамках института административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства в современных условиях весьма сложно, учитывая отсутствие единой статистической базы по административной деликтности.

По данным НИЦ БДД, в 2023 году на территории Российской Федерации зарегистрировано 2,5 млн административных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения, совершенных иностранными гражданами. По сравнению с предшествующим годом значение данного показателя увеличилось на 14% [4, с. 26].



По данным ГУВМ МВД России, за 2023 год органами внутренних дел было составлено 873,3 тыс. административных протоколов, что на 3,6% больше, чем в 2022 году, пресечено два миллиона (+4%) административных правонарушений в сфере миграции [5].

По данным Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в 2021 году всего было подвергнуто наказанию 7 364 866 лиц, из которых: 5 803 517 – физические лица, 175 471 – иностранные граждане и лица без гражданства. В 2022 году эти цифры составили 6 064 298, 4 648 168 и 179 896 соответственно. В 2023 году к административной ответственности в судебном порядке было привлечено 229 463 иностранных гражданина [6].



Данные свидетельствуют о том, что на общем фоне уменьшения фактов привлечения к административной ответственности в судебном порядке, отмечается увеличение таких фактов в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, и если в 2022 году такое увеличение было незначительным, то в 2023 году оно составило более 27% по сравнению

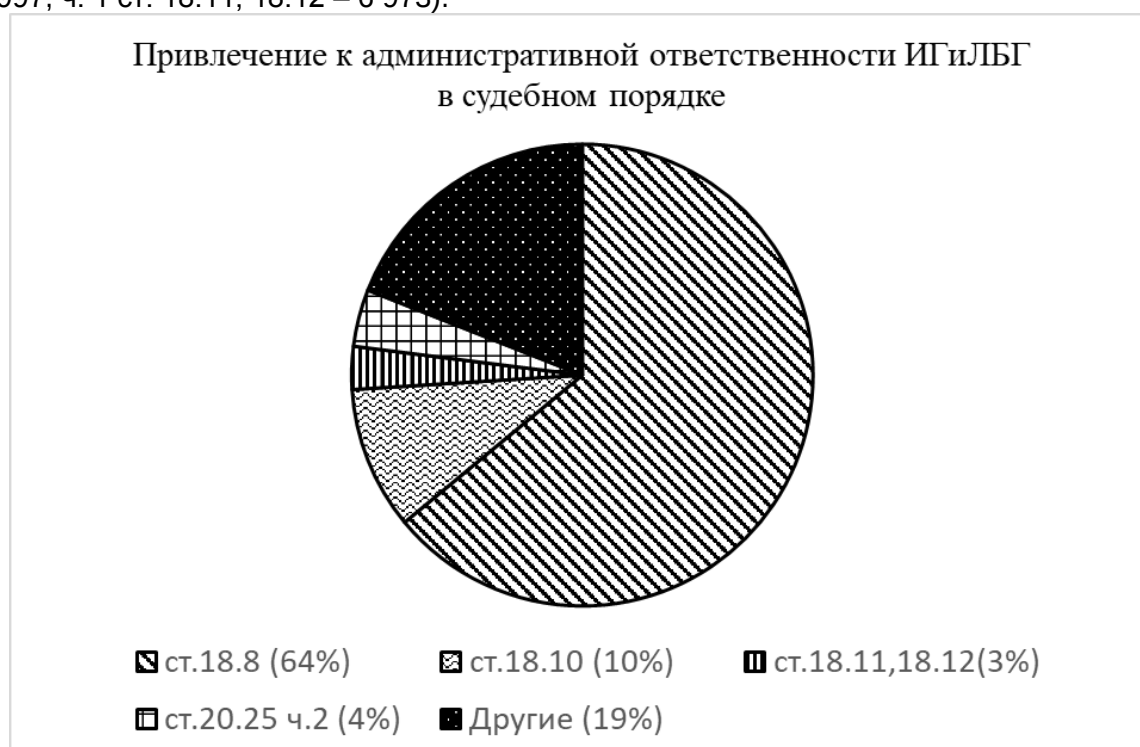
с 2022 годом. Если в 2021 году доля иностранных граждан и лиц без гражданства составляла 3,02 % от общего числа физических лиц, подвергнутых наказанию, то в 2022 году эта цифра составила 3,87%, а в 2023 году – 5,9 %.



Полученные цифры практически совпадают с уровнем преступности. Так, в 2023 году иностранными гражданами и лицами без гражданства было совершено 38 936 преступлений, что составило 3,9% от общего числа расследованных преступлений (32 508 преступлений или 3,3% совершено гражданами государств-участников СНГ) [7].

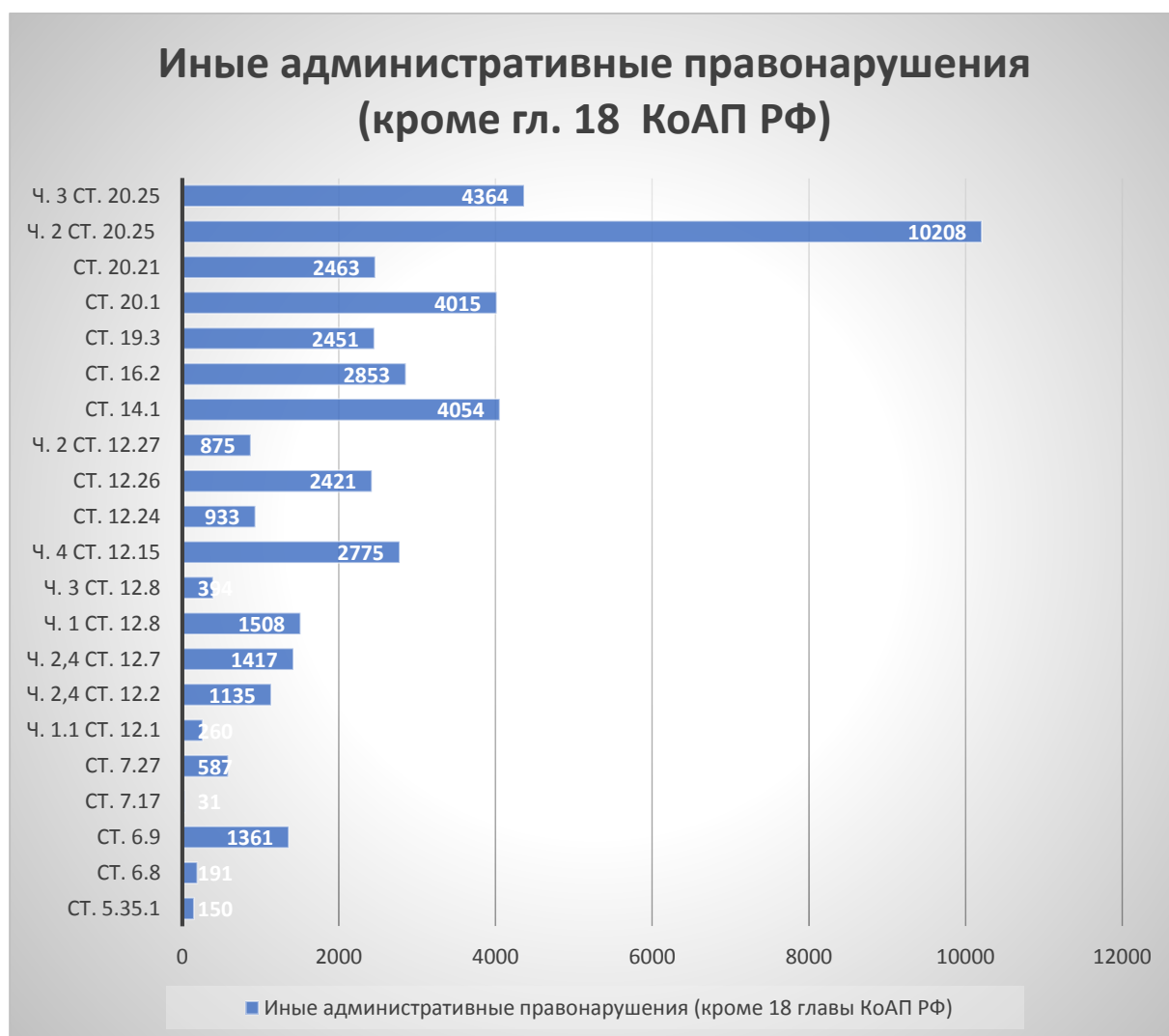
По данным судебной статистики, за 2022 год большая часть фактов привлечения к административной ответственности связана с совершением административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.8 КоАП РФ (93 966), ст. 18.10 (22 116), ч. 1 ст. 20.25 (8 837), ст. 20.6.1 (13 556).

Указанная тенденция сохранилась и в 2023 году, абсолютное большинство фактов привлечения к административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства в судебном порядке связаны с совершением административных правонарушений, предусмотренных гл. 18 КоАП РФ (по ст. 18.8 – 146 706, ст. 18.10 – 22 997, ч. 1 ст. 18.11, 18.12 – 6 973).



Укажем и другие административные правонарушения. Так, по ст. 6.9 КоАП РФ было привлечено 1 361 лицо, 7.27 – 587, ч. 2 и 4 ст. 12.2 – 1 135, ч. 2, 4 ст. 12.7 – 1 417, ч. 1 ст. 12.8

1 507, ч. 4 ст. 12.15 – 2 775, ст. 12.14 – 933, ст. 12.16 – 2 421, ч. 2 ст. 12.27 – 875, ст. 14.1 – 4 054, 19.3 – 2 451, 20.1 – 4 015, 20.21 – 2 463, ч. 2 ст. 20.25 – 10 208, ч. 3 ст. 20.25 – 4 364 иностранных граждан и лиц без гражданства [6].



Представленные данные позволяют констатировать высокий удельный вес совершаемых иностранными гражданами административных правонарушений, обладающих существенной общественной опасностью, к числу которых можно отнести: уклонение от исполнения административного наказания, мелкое хулиганство, появление в общественном месте в состоянии опьянения, неповиновение законному распоряжению, невыполнение водителем требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, управление транспортным средством в состоянии опьянения и др.

Приведенные данные в полной мере не позволяют оценить уровень административной деликтности иностранных граждан и лиц без гражданства. В этой ситуации как нельзя уместным было бы следующее выражение: «Не принимай на веру то, что говорит статистика, пока тщательно не изучишь, о чем она умалчивает» (Уильям Уотт).

Анализ представленных данных позволяет констатировать общее увеличение количества выявленных административных правонарушений и фактов привлечения иностранных граждан к административной ответственности, что может свидетельствовать об активизации правоприменительной деятельности в указанном направлении.

Правовая культура правоприменителя и правосознание правонарушителя выступают факторами, влияющими на слагаемые эффективности административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства. Следует признать, что уровень правовой культуры и правосознания, как правоприменителей, так и иностранных граждан и лиц без гражданства, порой крайне низкий. Об этом может свидетельствовать, в частности, серия громких дел о незаконной выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства сертификатов о владении русским языком, знании истории и основ законодательства России. Так, по версии следствия, не позднее 11 декабря 2023 г. на юго-западе Москвы группой лиц, в том числе сотрудниками ФГБОУ ВО «Государственный институт русского языка им. А.С. Пушкина», была организована незаконная выдача иностранным гражданам сертификатов о владении русским языком, знании истории и основ законодательства России, большая часть из которых фактически такими знаниями не обладала. Указанные преступные действия способствовали оформлению вида на жительство на территории Московского региона. По данным следствия, стоимость «незаконной услуги» составляла около 3 000 рублей [8].

По данным Следственного комитета Российской Федерации, отмечается рост преступности в миграционной сфере. За четыре месяца 2024 года на четверть возросло количество направленных в суд уголовных дел, находившихся в производстве следственных органов СК России в отношении иностранных граждан, всего было совершено 14 070 преступлений, при этом на 40% увеличилось число изнасилований, на 13% возросло количество совершенных иностранными гражданами тяжких деяний. Вдвое возросло количество возбужденных уголовных дел в отношении должностных лиц, совершивших преступления в сфере миграционного учета, привлечены к уголовной ответственности 77 фигурантов, среди которых 31 обвиняемый – сотрудники миграционных подразделений органов внутренних дел [9]. Так, в апреле 2024 года в Москве задержали бывшего начальника отдела полиции «Коммунарский» и старшего инспектора отдела по вопросам миграции. По версии следствия, сотрудники полиции создали организованную преступную группу и на протяжении долгого времени систематически получали деньги за фиктивную постановку на учёт более тысячи иностранных граждан [10].

Главным фактором, способным подорвать эффективность административной ответственности, выступает безнаказанность и ощущение бесконтрольности, которое сформировалось у иностранных граждан и лиц без гражданства на протяжении последних лет, что было связано, прежде всего, с пандемией и принимаемыми в этой связи мерами по ослаблению государственного контроля (надзора) в различных сферах, в том числе и миграционной.

В этой связи деятельность правоохранительных органов в современных условиях можно рассматривать из позиции «наверстывания упущенного», о чем свидетельствуют и статистические данные, отмечающие увеличение фактов привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к юридической ответственности.

Искоренению безнаказанности и бесконтрольности пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства может способствовать «цифровой профиль иностранного гражданина», разработка которого ведется с марта 2020 года в рамках выполнения Перечня поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы. Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов предусмотрено его введение в целях осуществления мониторинга и предоставления государственных услуг, в том числе в цифровом формате.

Цифровой профиль иностранного гражданина, как представляется, будет способствовать соблюдению действующего законодательства, искоренению незаконной миграции, выступая своеобразным «оком», осуществляющим мониторинг пребывания и поведения иностранного гражданина на территории Российской Федерации с момента пересечения Государственной границы до убытия в страну исхода.

Перспективной представляется инициатива МВД России по реализации идеи создания ID-карты с электронным носителем для иностранных граждан, в которой

содержатся биометрические данные, а также информация об иностранном гражданине [11, с. 102-114].

Следует пересмотреть подходы к миграционным режимам в отношении трудовых мигрантов, сделав акцент именно на вовлечение иностранного гражданина в трудовую деятельность, исключив возможность длительного пребывания в стране его семьи, что создает существенную нагрузку на государственный бюджет, обусловленную необходимостью осуществления социальной поддержки многодетных семей мигрантов.

1. Ващук А.С., Шишкина О.Е. Законопослушность иностранных трудовых мигрантов в Тихоокеанской России: опыт междисциплинарного анализа // Россия: тенденции и перспективы развития. 2017. № 12-3.
2. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. – Воронеж, 2011; Рогачева О.С., Носова Ю. Б. К дискуссии об эффективности правовых норм о юридической ответственности в административном праве // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. 2023. № 3 (54).
3. Иванова О.М. О проблеме эффективности юридической ответственности // Вестник Самарской государственной академии. Сер. Право. 2009. № 1 (5).
4. Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2023 году. Информационно-аналитический обзор. – М.: Научный центр БДД МВД России, 2024.
5. Результаты деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за январь-декабрь 2023 года [Электронный ресурс] // URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/47183542/>.
6. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.cdep.ru/?ref=w3use.com> (дата обращения: 01.06.2024).
7. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2023 года. – М.: МВД РФ: ФКУ ГИАЦ, 2024.
8. Мигрантам выдавали сертификаты о знании русского языка, хотя они едва могли связать два слова: Громкое уголовное дело расследует СК [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kp.ru/daily/27589/4916028/> (дата обращения: 08.06.2024).
9. В РФ с января привлекли к ответственности 31 сотрудника миграционных подразделений МВД [Электронный ресурс] // URL: <https://tass.ru/proisshestviya/20991333> (дата обращения: 10.06.2024).
10. Успел уйти на пенсию: задержан экс-начальник московского ОВД, помогавший нелегалам нажиться на России [Электронный ресурс] // URL: <https://dzen.ru/a/Zg6EmOGVpz8PWwBZ> (дата обращения: 08.06.2024).
11. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Правовые проблемы предоставления государственных услуг в сфере миграции // Журнал российского права. 2022. № 7.

Информация об авторе:	About the author:
<i>Д.Н. Шурухнова, доцент кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин, кандидат юридических наук, доцент</i>	<i>D.N. Shurukhnova, Associate Professor of the Department of State Law and Criminal Law Disciplines, Candidate of Law, Associate Professor</i>
Статья поступила в редакцию 12.07.2024	