



УДК 342.4



Андрей Александрович КОНДРАШЕВ,
проректор по административной и правовой работе
Сибирского федерального университета (г. Красноярск),
доктор юридических наук, профессор

legis75@mail.ru

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ С ОСОБЫМ КОНСТИТУЦИОННЫМ
СТАТУСОМ (ИНОСТРАНЦЫ, ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА):
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ КОЛЛИЗИИ И ДЕФЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

**THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESPONSIBILITY
OF INDIVIDUALS WITH SPECIFIC CONSTITUTIONAL STATUS
(FOREIGN CITIZENS, STATELESS PERSONS): LEGISLATIVE
COLLUSIONS AND SHORTCOMINGS OF IMPLEMENTATION**

В статье анализируются коллизии законодательного регулирования конституционно-правовой ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства, приводятся основания для разграничения административного выдворения (меры административной ответственности) и депортации (конституционной санкции), обозначены проблемы смешения оснований ответственности и оснований для применения мер защиты (безопасности). Автором предложено детализировать процедуру и основания применения конституционных санкций по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

The article analyzes the conflicts of legislative regulation of the constitutional and legal responsibility of foreign citizens and stateless persons, provides the grounds for delineating administrative deportation (administrative responsibility measures) and deportation (constitutional sanction), outlines the problems of confusion of grounds for responsibility and grounds for the application of protection measures. The author proposes to detail the procedure and grounds for applying constitutional sanctions against foreign citizens and stateless persons.

Ключевые слова: статус иностранного гражданина, ответственность иностранных граждан, депортация, административное выдворение, конституционная ответственность.

Keywords: the status of a foreign citizen, the responsibility of foreign citizens, deportation, administrative expulsion, constitutional responsibility.

Как широко известно, иностранцы и лица без гражданства обладают определенным конституционно-правовым статусом, вытекающим из совокупности прав и обязанностей, которые они несут в соответствии с требованиями российского законодательства. Обычно по отношению к таким гражданам действует так называемый национальный режим с определенными исключениями, которые касаются условий нахождения на территории России и реализации ими политических и социальных прав. Таким образом, соответствующая группа физических

лиц обладает пусть и ограниченным по сравнению с гражданами Российской Федерации статусом, однако также состоящим из трех основных элементов – прав, обязанностей и ответственности.

Нас интересует именно ответственность, налагаемая на этих лиц в соответствии с нормами конституционного законодательства Российской Федерации. При этом конституционно-правовая ответственность граждан, а равно и неграждан, преимущественно связана с лишением или отказом в предоставлении соответствующего конституционного субъек-



ективного права (или определенных правомочий, составляющих содержание или ядро права), в основном социально-политического характера, наступающими вследствие совершения конституционного правонарушения.

Иностранцы граждане и лица без гражданства в подавляющем большинстве случаев политическими правами не обладают,¹ а социальными – только в определенной части. Общим условием определения их правового статуса является та или иная форма пребывания на территории Российской Федерации, в частности получение вида на жительство (ст. 8 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), приобретение статуса беженца (ст. 8 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»). Соответственно, можно сделать вывод, что применение конституционных санкций в отношении них происходит главным образом посредством аннулирования их права пребывания (проживания) на территории Российской Федерации.

В отношении лиц, которые желают получить специальный конституционно-правовой статус пребывания (проживания) в Российской Федерации, также установлены требования соблюдения закона и пребывания на территории Российской Федерации или в определенной ее части, и их статус можно назвать предварительным (временно-разрешительным), в частности статус лица, обратившегося с ходатайством о признании беженцем, и статус лица, выразившего желание приобрести гражданство Российской Федерации в порядке признания или приема в гражданство Российской Федерации.

Таким образом, конституционно-правовые статусы, связанные с той или иной формой пребывания на территории Российской Федерации или в определенной ее части, следует разделить на два вида: специальный и предварительный.

Общие вопросы ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства

Главным вопросом, обсуждаемым в науке уже почти 20 лет, является проблема природы санкций, налагаемых на иностранцев. В научной литературе вопрос об определении вида ответственности физических лиц, в том числе лиц с особым статусом пребывания на территории Российской Федерации или в ее части, носит дискуссионный характер. По мнению одних ученых, физических лиц следует считать обладателями конституционного статуса, субъектами конституционного правонарушения [3; 4; 10; 12]; с точки зрения других, обозначаемый статус носит административно-правовой характер [6]. По нашему мнению, санкции, предусмотренные в отношении иностранцев, в основном (за исключением административного выдворения) имеют именно конституционно-правовую природу и являются последствием конституционного деликта.

Депортация – конституционно-правовая санкция или нет?

В законодательстве, регулирующем правовое положение иностранных граждан, встречаются 2 санкции, схожие иногда до степени смешения. Это такие меры, как депортация и административное выдворение. А.М. Цалиев и М.С. Басиев именуют депортацию мерой конституционно-правовой ответственности [12], а Ю.В. Паукова и депортацию, и административное выдворение определяет как меры административного принуждения [8]. В нормативных актах, устанавливающих ответственность за нарушение иностранцами режима пребывания на территории нашего государства, а также в юридической литературе наряду с термином «административное выдворение» часто используется термин «депортация», подразумевающий, в принципе, одно юридическое последствие – высылку иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы

¹ Например, в соответствии с международным договором Российской Федерации на обособной основе может быть разрешено голосовать иностранным гражданам, имеющим постоянное проживание в Российской Федерации, на местных выборах.



территории Российской Федерации. Именно поэтому в административном праве России термин «депортация» применяется как синоним «выдворения». [1]

По нашему мнению, депортацию всё же следует относить к мерам конституционно-правовой ответственности, а не какой-либо иной. Каковы же аргументы в пользу этого утверждения?

1. Депортация применяется к иностранным гражданам, в отношении которых вынесено решение о нежелательности пребывания, а также в отношении граждан, которым въезд в Россию не разрешен. Решение о депортации может быть принято, если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращен (такие лица обязаны выехать из Российской Федерации в течение трех дней), если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину либо лицу без гражданства, аннулированы (такие лица обязаны выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней). Лица, не покинувшие территорию Российской Федерации в установленный срок, подлежат депортации. Депортации также подлежат иностранные граждане, утратившие в соответствии с Федеральным законом «О беженцах» законные основания для пребывания на территории Российской Федерации и отказывающиеся от добровольного выезда. Иными словами, налицо неисполнение конституционных обязанностей, зафиксированных нормами специального закона.

Таким образом, основанием для принятия решения о депортации в отношении иностранных граждан является невыполнение обязанности по выезду с территории Российской Федерации в случае принятия решения о нежелательности пребывания или в случае утраты иностранным гражданином законного основания для нахождения на территории Российской Федерации. [9]

Административному выдворению подлежат только иностранные граждане и лица

без гражданства, совершившие административное правонарушение, предусмотренное нормами КоАП РФ (гл. 18). Данный вид административного наказания заключается в принудительном и контролируемом перемещении 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 из Российской Федерации. Административное выдворение может быть назначено как в виде основного, так и в качестве дополнительного наказания. Различают следующие формы административного выдворения: самостоятельный контролируемый и принудительный контролируемый выезд из Российской Федерации. [2]

2. Депортация с точки зрения процедуры производится по решению должностного лица ФМС России; выдворение – на основании судебного решения. [13] Выдворению предшествует целый ряд процессуальных действий. Учитывая, что выдворение – наказание, предусмотренное за нарушение установленных правил поведения, оно применяется только при условии доказанности вины иностранного гражданина в совершении правонарушения. Несмотря на то, что КоАП РФ возлагает обязанность по доказыванию вины на государственный орган, процесс доказывания носит состязательный характер, и у иностранного подданного имеется возможность предоставить доказательства своей невиновности, попросить суд не применять к нему выдворение в силу наличия исключительных обстоятельств, как правило, связанных с личной жизнью.

При вынесении решения о депортации иностранный гражданин не присутствует. Решение о депортации принимается должностным лицом ФМС России единолично при наличии к тому оснований (ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федера-



цию» (ред. от 29.07.2017))¹. Обстоятельства личной жизни иностранца при принятии решения о депортации, как правило, не учитываются.

3. Выдворение не может быть применено к лицу, если истекли сроки привлечения к административной ответственности (1 год). А решение о депортации может быть вынесено в отношении иностранца в любой момент.

4. Решение, на основании которого производится выдворение, может быть обжаловано в вышестоящий суд в апелляционном порядке (в течение 10 суток с момента его вручения), а также в порядке надзора (без ограничения срока). Решение о депортации обжалуется в порядке главы 18 КАС в течение 3 месяцев со дня, когда иностранному гражданину стало известно о наличии такого решения, а в порядке подчиненности путем подачи жалобы вышестоящему должностному лицу – без ограничения срока.

Здесь, правда, часто возникает другой вопрос: к какому виду деликтов следует отнести неисполнение обязанности, предусмотренной Федеральным законом о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации? По мнению Г.А. Трофимовой, как и «в случае с административным выдворением, основанием депортации также выступает административное правонарушение, заключающееся в неисполнении обязанности покинуть территорию Российской Федерации в установленные законом, в частности Федеральным законом о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации, сроки. По сути, это то же самое правонарушение, что закреплено ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП, – уклонение от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания» [11]. С нашей точки зрения, автор несколько прямолинейно решает эту проблему. Никто не спорит, что по правовым последствиям эти меры почти иден-

тичны, но основания их применения всё же сильно различны. Нельзя согласиться с тем, что невыполнение специальной обязанности, установленной в законе (например, в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан» или в Федеральном законе «О беженцах»), по природе неотличимо от совершения административного правонарушения, установленного КоАП. Депортация – это именно конституционная санкция, выступающая последствием нарушения конституционной обязанности, возлагаемой на иностранного гражданина, выехать за пределы Российской Федерации при отсутствии оснований нахождения в стране.

Смешение оснований ответственности с санкциями иной правовой природы

Основания аннулирования присвоенного статуса можно признать основаниями применения ответственности, но лишь в том случае, если они указывают на виновное поведение соответствующего иностранца. Безвиновное поведение влечет применение мер, которые именуются мерами защиты или безопасности.

Так, согласно ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан» к числу оснований, которые могут рассматриваться как нарушение конституционной обязанности (совершение конституционного правонарушения), можно отнести только пп. 1-7 и пп. 13 п. 1 указанной статьи.

Все остальные основания – наличие заболеваний, отсутствие дохода, отсутствие жилого помещения или выезд для постоянного проживания в другую страну – не могут квалифицироваться как конституционные правонарушения. Необходимо вывести эти основания в отдельную статью и указать, что их наличие не связано с виновными действиями соответствующих лиц.

Также к числу оснований применения ответственности следует отнести п. 1.2 ст. 7,

¹ Исходя из правовой позиции, изложенной в определении Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 55-О «По жалобе гражданина Грузии Тодуа Кахабера на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 7 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"», российские власти при принятии решений о депортации, разлучающих семью, ограничивающих право на уважение частной и семейной жизни, а также на защиту этого права от неоправданного вмешательства властей, должны проверять, является ли в данном случае решение о депортации оправданной мерой, соблюдается ли баланс частных и публичных интересов и насколько данная мера ответственности соответствует характеру правонарушения, его последствиям.



где указывается, что разрешение на временное проживание иностранному гражданину и лицу без гражданства аннулируется в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию иностранного гражданина и лица без гражданства. Основания принятия такого решения предусмотрены федеральным законом о порядке въезда из Российской Федерации и въезда в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации нежелательно, если это создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц (абз. 4 ст. 25.10). Однако данное положение вовсе не указывает на обязательность наличия вины лица, в отношении которого может приниматься соответствующее решение; например, лицо может иметь гражданство государства, с которым возникает какая-то конфликтная ситуация. Таким образом, лишь виновные поступки лица, влекущие угрозу защищаемым субъектам, можно считать правонарушением и, соответственно, основанием применения ответственности.

Нет однозначной позиции и в отношении таких мер, как отклонение заявления о приобретении конституционно-правового статуса, связанного с правом пребывания (проживания) на территории Российской Федерации или в определенной ее части; отмена решения о предоставлении статуса. Например, по мнению одних исследователей, данного рода меры относятся к мерам конституционно-правовой ответственности [12], с точки зрения других, – к мерам защиты [7].

Так, согласно позиции Г.А. Трофимовой, «если право на получение статуса гражданина Российской Федерации (иного конституционно-правового статуса, связанного с пребыванием на территории Российской Федерации или в определенной ее части) ограничено на основании совершения лицом виновного деяния, поступка, не совместимого с обладанием статусом, ходатайство на предоставление которого было заявлено, то отклонение соответствующего заявления можно рассматривать в качестве несоблюдения нормы закона, то есть не как санкцию, а как реализацию определенного законом положения. Санкцией же является лишение права на получение статуса в результате совершения правонарушения, одним из правовых последствий которого является лишение конституционного права» [11].

По нашему мнению, автор предельно усложняет конструкцию применения мер конституционно-правовой ответственности к иностранным гражданам. Отклонение ходатайства о выдаче разрешения на временное проживание или на постоянное жительство, равно как и аннулирование этого разрешения (вида на жительство) – это применение конституционной санкции вследствие совершения конституционного нарушения. В результате наложения данной санкции иностранец не может приобрести искомый конституционный статус или теряет уже приобретенный. В данном случае нет речи о какой-то «реализации определенного законом положения» или некоей «мере, направленной на реализацию положения закона, то есть техническом элементе в исполнении закона», это элементарное непредоставление особого конституционного статуса или лишение оно.



Библиографический список:

1. Большой юридический словарь / под ред. проф. А.Я. Сухарева. – 3-е изд-е, доп. и перераб. – М.: ИНФРА, 2006.
2. Бондарь, Е.О. Практика применения в отношении иностранных граждан меры административного воздействия в виде депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации / Е.О. Бондарь, Р.А. Брунер // Современное право. – 2015. – № 10. – С. 30-35.
3. Виноградов, В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование / В.А. Виноградов. – М., 2000.
4. Гороховцев, О.В. Конституционная ответственность в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Гороховцев. – М., 2008.
5. Кондрашев, А.А. Конституционно-правовая ответственность иностранных граждан в Российской Федерации / А.А. Кондрашев // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2010. – № 2(6). – С. 71-75.
6. Малышев, Е.А. Некоторые особенности административно-правового статуса иностранного гражданина / Е.А. Малышев, А.Л. Васильев // Вестник Калининградского юридического института МВД России. – 2009. – № 1(17).
7. Мусаткина, А.А. К вопросу о конституционных санкциях / А.А. Мусаткина // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2010. – № 3.
8. Паукова, Ю.В. Депортация иностранных граждан и лиц без гражданства как мера административного принуждения / Ю.В. Паукова // Правовая культура. – 2012. – № 2(13). – С. 181-185.
9. Паукова, Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации / Ю.В. Паукова // Административное право и процесс. – 2012. – № 1. – С. 55-57.
10. Пугачев, А.Н. Конституционно-правовые санкции и их особенности / А.Н. Пугачев // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. – 2009. – № 1.
11. Трофимова, Г.А. Конституционно-правовая ответственность физических лиц с особым статусом пребывания на территории РФ / Г.А. Трофимова // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 11.
12. Цалиев, А.М. Конституционно-правовая ответственность: современное состояние и проблемы совершенствования / А.М. Цалиев, М.С. Басиев. – М.; Владикавказ, 2009.
13. Шерба, С.П. Основания и процедуры выдворения, депортации и экстрадиции: сходства и различия / С.П. Шерба, М.А. Фролова // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2008. – № 4.