



АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ



УДК 342.9

Н.Н. Борейко, заместитель начальника главного управления – начальник управления предварительного расследования и правового обеспечения оперативной деятельности Государственного пограничного комитета Республики Беларусь
(e-mail: nn_borejko@mail.ru)

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЗАКОННЫЙ ВВОЗ ЛИЦ В РЕСПУБЛИКУ БЕЛАРУСЬ: ПРОБЛЕМЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ РЕШЕНИЮ

Рассматриваются вопросы привлечения органами пограничной службы перевозчиков к административной ответственности за незаконный ввоз лиц в Республику Беларусь. Излагается обоснование необходимости введения ст. 23.87 в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. Высказаны конкретные предложения по совершенствованию законодательства на основании анализа правоприменительной практики и статистических данных.

Ключевые слова: административная ответственность, незаконный ввоз лиц в Республику Беларусь, органы пограничной службы, перевозка пассажиров.

В соответствии с п. 52 ч. 1 ст. 3.30 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях должностные лица органов пограничной службы Республики Беларусь уполномочены вести административный процесс по ст. 23.87 «Незаконный ввоз лиц в Республику Беларусь» КоАП. Указанная статья введена в КоАП Законом от 10 января 2015 г. № 242-3 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам обеспечения общественной и пограничной безопасности», вступившим в силу 23 июля 2015 г. Этим же Законом путем внесения изменений и дополнений в Закон от 21 июля 2008 г. № 419-3 «О Государственной границе Республики Беларусь», а также рядом иных законодательных актов на перевозчиков, осуществляющих международные перевозки пассажиров морским, внутренним водным, автомобильным и воздушным транспортом, возложена обязанность убедиться в том, что пассажиры имеют документы, необходимые для въезда в Республику Беларусь.

Необходимость принятого законодателем решения прежде всего была обусловлена складывающейся миграционной обстановкой, а также принятыми Республикой Беларусь международными обязательствами.

Так, согласно архивам управления предварительного расследования и правового обеспечения главного управления оперативной деятельности Государственного пограничного комитета Республики Беларусь в 2012 г. только органами пограничной службы за нарушения законодательства было задержано 7 299 иностранных граждан и лиц без гражданства (далее, если не указано иное, – иностранец), из которых 318 являлись незаконными транзитными мигрантами; в 2013 г. – 7 942 и 408, в 2014 г. – 7 469 и 312 соответственно.

В свою очередь, 14 декабря 2000 г. Республика Беларусь подписала Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху (далее – Протокол), дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (принят в г. Палермо 15 ноября 2000 г.), ратифицированный Законом от 3 мая 2003 г. № 196-3.

Согласно п. 1–4 ст. 11 указанного Протокола подписавшие его государства-участники имеют право устанавливать:

меры пограничного контроля для предупреждения и выявления незаконного ввоза мигрантов; законодательные или другие меры для предупреждения преступления, связанного с незаконным ввозом мигрантов с использованием транспортных средств, эксплуатируемых коммерческими перевозчиками;

обязательства для коммерческих перевозчиков, в том числе владельца любой транспортной компании или оператора любых транспортных средств, убедиться в том, что все пассажиры имеют документы на въезд/выезд, необходимые для въезда в принимающее государство;

меры в соответствии со своим внутренним законодательством, предусматривающие санкции за нарушение перевозчиками вышеуказанных обязательств.

Что касается перевозок пассажиров воздушным транспортом, возврата иностранцев, не пропущенных через границу, а также ответственности за их незаконный ввоз, то Республика Беларусь в этой сфере руководствуется положениями Конвенции международной организации гражданской авиации от 7 декабря 1944 г. «О международной гражданской авиации», к которой она присоединилась, приняв постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 9 декабря 1992 г. № 2022-XII.

Кроме того, при принятии решения о введении в КоАП ответственности за незаконный ввоз лиц в Республику Беларусь законодателем учитывался опыт и иных стран.

Так, во исполнение ст. 26 Конвенции о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах (заключена в г. Шенгене 19 июня 1990 г.) перевозчики обязаны удостовериться в наличии у пассажиров документов, необходимых для въезда на территорию государства – участника Шенгенского соглашения. При этом Директива Совета 2001/51/ЕС от 28 июня 2001 г., дополняющая положения ст. 26 вышеуказанной Конвенции, обязывает государства назначать транспортным операторам санкции за невыполнение указанных требований.

При этом в перечень видов транспорта, незаконное доставление которым лиц в Республику Беларусь влечет административную ответственность перевозчиков, не включен железнодорожный транспорт. В данном случае законодатель руководствовался ст. 45 Соглашения о международном пассажирском сообщении от 6 декабря 1950 г., согласно которой перевозчик, осуществляющий перевозки пассажиров железнодорожным транспортом в международном сообщении, не вправе контролировать соблюдение ими паспортно-административных (в том числе визовых) правил и не несет ответственность за невыполнение пассажирами этих правил.

Несмотря на непродолжительность действия ст. 23.87 КоАП органами пограничной службы и судами, рассматривающими дела об административных правонарушениях указанной категории, уже приняты определенные меры по формированию практики наложения административных взысканий на виновных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Согласно статистическим сведениям, имеющимся в Государственном пограничном комитете Республики Беларусь, органами пограничной службы за девять месяцев 2017 г. выявлено 117 административных правонарушений, предусмотренных различными частями ст. 23.87 КоАП (2016 г. – 43, в 2015 г. – не выявлялись).

Следует отметить, что в отечественной науке вопросам административной ответственности за незаконный ввоз лиц в Республику Беларусь до настоящего времени не уделено должного внимания. Научные публикации по указанной тематике единичны.

Так, например, состав рассматриваемого административного правонарушения был раскрыт авторским коллективом научно-практического комментария к КоАП, изданного в 2017 г. [1].

Вместе с тем отражение в комментарии к ст. 23.87 КоАП вопросов, связанных с оформлением и использованием миграционной карты, представляется излишним по следующим основаниям.

Согласно определению, изложенному в абз. 12 ст. 1 Закона от 4 января 2010 г. № 105-3 «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», миграционная карта предназначена для контроля за временным пребыванием или проживанием иностранца в Республике Беларусь. Кроме того, в соответствии с положениями ст. 1 и 27 этого же Закона, а также п. 4 Визовых правил Республики Беларусь, утвержденных постановлением

Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2010 г. № 1065, документами, необходимыми для въезда иностранцев в Республику Беларусь, являются:

действительный паспорт или иной документ, его заменяющий, предназначенный для выезда за границу и выданный соответствующим органом государства гражданской принадлежности либо обычного места жительства иностранца или международной организацией;

виза, если Республикой Беларусь с государством гражданской принадлежности иностранца не установлен безвизовый режим;

действительный вид на жительство в Республике Беларусь.

Исходя из этого перевозчик не обязан проверять наличие миграционной карты у иностранца, ввозимого им в Республику Беларусь, и, как следствие, не должен нести ответственность по ст. 23.87 КоАП в случае, если пассажир не заполнил и не предъявил ее сотруднику органов пограничной службы в пункте пропуска через Государственную границу.

Вопрос ответственности по ч. 2 ст. 23.87 КоАП перевозчиков, осуществляющих перевозку пассажиров воздушным транспортом, рассматривался А.Н. Мацуковым с учетом особенностей представления документов для оформления въездных виз в пункте пропуска Национальный аэропорт Минск [2]. Следует согласиться с его позицией, что ответственность авиаперевозчика не наступает в случае заблаговременного проставления представителем управления по вопросам въезда иностранцев Главного консульского управления МИД на копии документов визовой поддержки штампа ходатайства о выдаче визы в аэропорту.

В свою очередь, ранее автором также исследовались отдельные вопросы, касающиеся необходимости введения в КоАП ответственности за незаконный ввоз лиц в Республику Беларусь, и раскрывался состав правонарушения, предусмотренный ст. 23.87 КоАП.

Вместе с тем изучение проблем административной ответственности за вышеуказанное правонарушение по-прежнему актуально и необходимо, так как оно очень взаимосвязано с вопросами обеспечения пограничной безопасности Республики Беларусь.

Кроме того, представляется целесообразным дальнейшее рассмотрение затронутой тематики в контексте противодействия незаконной миграции и соотношения с уголовной ответственностью за организацию незаконного въезда в Республику Беларусь, предусмотренной ст. 371-1 Уголовного кодекса.

Научные изыскания в рассматриваемом направлении также будут способствовать надлежащему формированию правоприменительной практики и исключению ошибок в квалификации действий перевозчиков.

При этом результаты ведения административного процесса уже свидетельствуют о несовершенстве конструкции рассматриваемого состава административного правонарушения, возникающих в связи с этим проблемах в практической деятельности и необходимости корректировки ст. 23.87 КоАП. Например, из общего количества выявленных правонарушений ответственность по ч. 1 ст. 23.87 КоАП наступала лишь в 6 случаях. В остальном это нарушения, допущенные авиаперевозчиками и связанные с доставкой в Республику Беларусь воздушным транспортом пассажиров, не имеющих документов, необходимых для въезда в Республику Беларусь [1].

Так, ответственность по ст. 23.87 КоАП наступает за незаконный ввоз физических лиц в Республику Беларусь. В соответствии с определением, изложенным в абз. 11 ст. 1.3 КоАП, под физическими лицами, если иное не оговорено в КоАП, понимаются граждане Республики Беларусь, иностранные граждане или лица без гражданства.

Вместе с тем согласно положениям ст. 30 Конституции и ст. 3 Закона от 20 сентября 2009 г. № 49-З «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» граждане Республики Беларусь имеют право беспрепятственно возвращаться в Республику Беларусь. Исходя из этого очевидно, что ввоз в Республику Беларусь гражданина Республики Беларусь без необходимых документов не может служить основанием для привлечения перевозчика к административной ответственности по ст. 23.87 КоАП.

Кроме того, ч. 1 ст. 44 Закона от 21 июля 2008 г. № 419-З «О Государственной границе Республики Беларусь» обязывает физических лиц, управляющих транспортными средствами, принимать меры по предотвращению доставки в пункты пропуска пассажиров без документов, необходимых для въезда в Республику Беларусь и (или) выезда из Республики Беларусь. Однако, не предусмотрев административную ответственность физических лиц за незаконный ввоз лиц

в Республику Беларусь, законодатель существенно сузил перечень субъектов рассматриваемого правонарушения и не учел значительного пассажиропотока лиц, следующих через Государственную границу с использованием автомобильного транспорта.

С учетом изложенного заслуживает особого внимания опыт Российской Федерации, в ч. 2 ст. 18.14 КоАП которой предусмотрена ответственность за непринятие лицом, пересекающим по частным делам Государственную границу Российской Федерации, мер по предотвращению использования управляемого им транспортного средства другим лицом для незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение или попытку незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями в случае, если указанное деяние не являлось пособничеством в преступлении.

Аналогичные нормы имеются также в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях (ст. 515) и Законе Украины от 10 января 2002 г. № 2920-III «Об ответственности перевозчиков при осуществлении международных пассажирских перевозок».

В настоящее время решения по делам рассматриваемой категории выносятся исключительно судами. Тем не менее на практике возникают проблемные вопросы, связанные с обеспечением явки представителей иностранных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в суд на рассмотрение, а также взысканием наложенных штрафов.

Не оспаривая судебную компетенцию, полагается целесообразным наделить органы пограничной службы полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 23.87 КоАП, а также в отношении правонарушений, совершенных физическими лицами. Это позволит на месте принять решение в отношении перевозчика и предотвратит возникновение проблемных вопросов, связанных с осуществлением перевозки иных пассажиров, документы которых дают им право на пересечение Государственной границы.

Таким образом, результаты проведенного исследования, с одной стороны, свидетельствуют о необходимости дальнейшего научного изучения вопросов административной ответственности за незаконный ввоз лиц в Республику Беларусь, а с другой – с учетом опыта иных государств и результатов правоприменительной практики указывают на целесообразность внесения изменений и дополнений в ст. 23.87 КоАП:

в ч. 1 и 2 слова «физического лица» заменить словами «иностранный гражданин либо лица без гражданства»;

дополнить указанную статью ч. 3, предусмотрев ответственность за доставление физическим лицом на территорию Республики Беларусь другого иностранного гражданина либо лица без гражданства, не имеющего документов, необходимых для въезда в Республику Беларусь, если в этом деянии нет состава преступления.

Кроме того, предлагается наделить органы пограничной службы правом рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 23.87 КоАП. По мнению авторов, подобное предложение полностью отвечает требованиям ст. 2.1 ПИКоАП о решении задач административного процесса путем быстрого и полного рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Список использованных источников

1. Научно-практический комментарий к Кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях / Г.А. Василевич [и др.] ; под науч. ред. Г.А. Василевича, Л.М. Рябцева. – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2017. – 1084 с.

2. Мацуков, А.Н. Получение въездных виз иностранцами, прибывающими в Республику Беларусь с деловыми целями [Электронный ресурс] / А.Н. Мацуков // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

Дата поступления в редакцию: 27.12.17

N.N. Borejko, Deputy Chief of the Head Department – Head of the Department of Preliminary Investigation and Legal Support of the Operational Activity of the State Border Committee of the Republic of Belarus

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR THE ILLEGAL IMPORT OF PERSONS TO THE REPUBLIC OF BELARUS: CURRENT PROBLEM ISSUES AND WAYS OF THEIR DECISION

The issues of attracting carriers to the administrative responsibility for the illegal importation of persons into the Republic of Belarus are considered. The rationale for the need to introduce Article 23.87 into the Code of the Republic of Belarus on Administrative Offenses is set out. Based on the analysis of law enforcement practice and statistical data, specific proposals have been made to improve legislation.

Keywords: administrative responsibility, illegal import of persons to the Republic of Belarus, border services, transportation of passengers.

УДК 342.92

Д.В. Гвоздев, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь (e-mail: dvg-77@mail.ru)

МЕСТО АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВА

Анализируются различные теоретические подходы к определению места административной юстиции в механизме государства. Рассматриваются понятия «административная юрисдикция» и «административное правосудие» как критерии отнесения административной юстиции к той или иной ветви государственной власти при реализации различных государственных функций.

Ключевые слова: механизм государства, административная юстиция, юрисдикция, правосудие, государственное управление, судебная власть, административные суды.

Рассматривая общетеоретические подходы, сложившиеся в рамках изучения феномена административной юстиции, следует отметить, что как таковое понятие последней и с теоретической, и с практической точек зрения трактуется неоднозначно. Различия в теоретических подходах к организации правосудия в сфере управленческой деятельности связаны прежде всего с определением его места в механизме государства. При этом механизм понимается как целостная иерархическая система государственных органов и учреждений, на практике осуществляющих государственную власть, задачи и функции государства [1, с. 186]. Иными словами, основным вопросом данной дискуссии является вопрос отнесения административной юстиции к той или иной ветви власти, реализующей определенную функцию государства.

Анализируя точки зрения различных авторов по вопросам сути и правовой природы административной юстиции, можно выделить три основных подхода к исследованию данного социально-правового феномена.

Первый – юрисдикционный, суть которого заключается в том, что административная юстиция рассматривается как часть административной юрисдикции различных государственных органов наряду с производством по делам об административных правонарушениях и применением мер административного принуждения.

Рассматриваемую дефиницию Д.М. Чечот, например, определяет, как порядок рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами – с другой, осуществляемый юрисдикционными органами, специально созданными для разрешения правовых споров [2, с. 31].

А.Б. Зеленцов, в свою очередь, исследуемое понятие связывает «с юрисдикционной деятельностью, которая выступает как властно-принудительная форма (способ) ее осуществления и гарант справедливого разрешения спора» [3, с. 94]. Так, автор считает, что и производство по административным спорам, и производство по делам о привлечении к административной ответственности есть суть юрисдикционные производства, регулирующие осуществление административной юрисдикции. Только в первом случае – это административно-спорная юрисдикция, во втором – административно-наказательная. Исходя из этого административная юстиция может быть определена как разрешение юрисдикционными органами административно-правовых споров, осуществляемое в особой административно-процессуальной форме и направленное на защиту субъективных публичных прав частных лиц от нарушений неправомерными актами, обеспечение законности и справедливости в публичном управлении [3, с. 94–95].